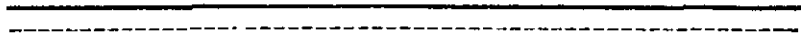


301



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



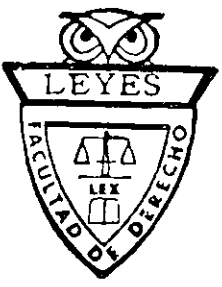
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

“LOS INSTRUMENTOS DE POLITICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE”.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA : LUIS ENRIQUE LUEVANO CATAÑO



ASESORA DE TESIS:

DOCTORA EN DERECHO ELENA RUTH GUZMAN GOMEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

27647B
2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 DERECHO ADMINISTRATIVO**

México D.F. a 24 de noviembre de 1999.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
P R E S E N T E**

El pasante de esta Facultad LUEVANO CATAÑO LUIS ENRIQUE, con número de cuenta 92504291, ha elaborado la tesis denominada "LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE", bajo la asesoría de la Doctora Elena Ruth Guzmán Gómez, la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que dicha tesis está en aptitud de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integran el jurado de su examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98 de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

Reitero a Usted las seguridades de mi consideración y respeto.

**POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU
El Director del Seminario**



**PEDRO NOGUERA CONSUEGRA
Licenciado en Derecho.**

A Dios:
Por haberme dado la oportunidad de existir
y de vivir en este maravilloso planeta llamado
"Madre Tierra".

A mis padres Amelia y Mario, por haberme
dado la vida y que con su ejemplo, tenacidad
y fuerza interior me han enseñado a ser un hombre
de bien, un agradecimiento eterno con profundo
amor y cariño.

A mi hermano y amigo Mario Esteban
por ser un compañero incondicional
de toda la vida, gracias (Mayito Pit)

Un especial reconocimiento a la Doctora en
Derecho Elena Ruth Guzman Gómez, por
su invaluable colaboración y gran apoyo
brindado para la realización de este trabajo.

A toda la familia Cataño a quienes durante mi formación profesional me brindaron todo su apoyo y cariño y me hicieron sentir como en casa, muchas gracias.

A todos mis amigos Chetumaleños por ese apoyo y buenos deseos para la conclusión del presente trabajo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, y Facultad de Derecho por haberme dado la oportunidad de ser parte de ella y de ser parte importante en mi formación profesional, siempre estaré agradecido, prometiendo ser un digno egresado de la mejor facultad de derecho.

I N D I C E

INTRODUCCION.....I

CAPITULO I.

1. LA POLITICA AMBIENTAL EN MEXICO.

1.1 .- Política y Medio Ambiente..	1
1.1.1.- Concepto de Política Ambiental.....	2
1.1.2.- La Política Ambiental.....	5
1.1.3.- La Gestión Ambiental en México.....	6
1.1.4.- Conceptos Básicos en Materia Ambiental.....	13
1.2.- Antecedentes Constitucionales y Legislativos de la Política Ambiental en México.	
1.2.1.-Antecedentes Constitucionales.....	15
1.2.2.- Antecedentes Legislativos.....	25
1.3.- La Formulación de la Política Ambiental.....	33
1.3.1.-Formulación de la Política Ambiental: Vía Legislativa.....	34
1.3.2.-Formulación de la Política Ambiental: Vía Administrativa.....	37
1.4.- Los Programas y su importancia en la Política Ambiental en México.....	41

CAPITULO II.

**2. LA POLITICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA
PROTECCION AL AMBIENTE Y EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO Y LOS
PROGRAMAS AMBIENTALES.**

2.1.- Los Principios de Política Ecológica General.....	46
2.2.- Los Criterios Ecológicos Generales.....	51
2.3.- La Política Ecológica en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y en el Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994.....	52
2.4.- La Política Ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el programa de Medio Ambiente 1995-2000.....	59

CAPITULO III

3. LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA AMBIENTAL PARA UNA EFECTIVA APLICACIÓN DE LA LEGISLACION AMBIENTAL.

3.1.- Definición de Instrumentos de Política Ambiental.....	76
3.2.- Antecedentes de los instrumentos de Política Ambiental en leyes anteriores.....	78
3.3.- Los Instrumentos de la Política Ecológica en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988.....	87

CAPITULO IV

4. LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA AMBIENTAL EN LAS REFORMAS A LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE DE 1996.

.....	112
4.1.- La Planeación Ambiental.....	113
4.2.- El Ordenamiento Ecológico del Territorio.....	116
4.3.- Los Instrumentos Económicos.....	132
4.4.- La Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos.....	142
4.5.- Evaluación del Impacto Ambiental.....	150
4.6.- Normas Oficiales Mexicanas.....	169
4.7.- Autorregulación y Auditorías Ambientales.....	174
4.8.- Investigación y Educación Ecológica.....	184
4.9. Los Organismos Gubernamentales encargados de aplicar los Instrumentos de Política Ambiental.....	187

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

El desarrollo que ha tenido el derecho ambiental en nuestro país en los últimos años ha sido notable, es por eso que me incline a realizar el presente trabajo de investigación con el objeto de conocer cual ha sido su desarrollo y como se ha dado en nuestro país.

Asimismo en el poco tiempo de servicio en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente he podido observar la grave problemática que existe para la aplicación de la legislación ambiental y la dificultad de llegar a una ordenación del medio ambiente; lo anterior se debe primero, al desconocimiento que existe todavía de nuestra legislación ambiental y segundo a las políticas de desarrollo que durante muchos años se ha acostumbrado a seguir nuestro país, es por eso que me aboqué a estudiar los mecanismos preventivos que de alguna forma tienden a evitar la degradación de nuestro medio ambiente.

México ha madurado en los últimos años en lo que se refiere a la protección del medio ambiente, en el sentido de tener una legislación que no sólo se remita a sancionar sino que se ha comprendido que la solución a los problemas ambientales que actualmente sufrimos en nuestro país se prevengan a través de los instrumentos que de cierta forma regulen las conductas de los órganos de gobierno, como también la de los gobernados en la toma de decisiones y que de alguna manera estas pueden afectar nuestro medio ambiente.

En virtud de lo anterior el presente trabajo se divide en cuatro capítulos, el primero se refiere a la relación que existe entre la política ambiental y como se ha dado en nuestro país, su desarrollo, los conceptos importantes que encierra y su protección en nuestro sistema jurídico mexicano, con el fin de entender el porque de la necesidad de estos mecanismos preventivos de la política ambiental.

LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Por su parte el segundo capítulo se refiere propiamente a la política en materia ambiental a través de los dos últimos planes de desarrollo y sus programas ambientales respectivos con el fin de observar como se ha ido implementando una visión ambientalista en el proceso de desarrollo que ha tomado nuestro país.

Como tercer capítulo y como producto del análisis previo de la política ambiental nos referimos a los instrumentos de política ambiental los cuales van a ser los instrumentos o mecanismos que de alguna manera van a ser efectiva dicha política, definiéndolos y analizándolos desde sus antecedentes en las primeras leyes ambientales, hasta nuestros días y como estaban regulados en nuestro sistema jurídico mexicano.

Y por último el cuarto capítulo se refiere propiamente a las modificaciones que se dieron en materia de instrumentos de política ambiental a raíz de las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de diciembre de 1996, haciendo un análisis comparativo de los mismos y señalando la importancia que representan, ya que de su aplicación correcta por parte de todos depende el éxito de nuestra legislación ambiental.

1. La Política Ambiental en México.

1.1. Política y Medio Ambiente.

La biodiversidad de un país es un patrimonio de recursos naturales de gran importancia mundial y, sobre todo, de uso sustentable a largo plazo. La biodiversidad se compone de dos elementos primordiales: la diversidad de ecosistemas y la diversidad de especies, tanto de flora como de fauna.

De todos los países del mundo, sólo 12 son considerados como poseedores de una megadiversidad, diez de ellos se encuentran en América Latina. El conjunto de estas naciones alberga la mayor diversidad de especies de flora y fauna del planeta, muchas de ellas consideradas como endémicas, es decir, que sólo se distribuyen en regiones relativamente restringidas y en ninguna otra parte del planeta.

México es el país del continente americano con el mayor porcentaje de especies endémicas de vertebrados terrestres con 526 especies de anfibios y reptiles que viven exclusivamente en él, y no se diga de la gran variedad de recursos forestales con que cuenta.

La gran diversidad de los ecosistemas que tiene México se debe a la confluencia en nuestro país de dos regiones biogeográficas, y de su estrecha relación con una compleja fisiografía del territorio, que le confiere un relieve muy accidentado, y que se traduce en una gran heterogeneidad de suelos y climas.

Pero cuando las actividades productivas se llevan a cabo sin ninguna planeación, se pueden producir efectos negativos en esta gran biodiversidad a que nos hemos referido, a veces de tipo irreversible, como son la erosión de los suelos, el azolve de cuerpos de agua, la pérdida de los ecosistemas, la tala clandestina de bosques, contaminación del aire, extinción de las especies y, sobre todo, el deterioro de la salud de los habitantes de la tierra.

Por lo tanto, aquí radica la importancia de la política ambiental y de los instrumentos de política ambiental de cada país, ya que es a través de ellos que se puede llegar a conseguir una ordenación del medio ambiente, lo cual no se lograría sino fuera por la intervención del Estado a través de sus normas jurídicas que regulen la conducta del hombre y su relación con la naturaleza.

La finalidad de toda política ambiental es llegar a un punto medio entre la necesidad del crecimiento económico del país, en este caso México, y la protección del *medio ambiente*, es decir, llegar a un desarrollo equilibrado.

Nuestro país ha tratado de desarrollar una política integral, que trate de proteger al *medio ambiente* en su conjunto, hacer de la protección del *medio ambiente* una responsabilidad de todos, de la Federación, los Estados, los Municipios y la sociedad en general. Para esto, se ha logrado establecer una política ambiental de dos tipos: la primera, a través de Planes Nacionales de Desarrollo y sus Programas ambientales derivados de ellos, y la segunda, a través de los diferentes ordenamientos legales existentes, que tratan, en gran medida, de cumplir cinco principios como son: el control, la protección, la preservación, la prevención y la restauración del medio ambiente, los cuales serán definidos más adelante.

1.1.1 Concepto de Política Ambiental.

Antes de abordar el concepto de política ambiental, haremos un análisis de los dos conceptos que conforman la palabra Política Ambiental, "política" y "medio" o "medio ambiente" y cuál fue el origen de la misma.

Por política se entiende, en su acepción vulgar, que coincide por lo demás con la científica y con el origen etimológico de la misma, "*todo lo que se refiere al Estado*".¹

¹ GONZALEZ URIBE, Hector. Teoría política. Editorial Porrúa S.A., México D.F., 1992, p. 100.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

La política, señala Luis Sánchez Agesta, se nos presenta, ante todo, como una actividad. La actividad política, en cuanto a su forma, es una actividad humana social, creadora y libre, o sea, que no está sujeta a normas predeterminadas; en cuanto a su contenido, puede decirse que los actos creadores en que consiste la política, están encaminados a constituir, desenvolver, modificar, defender o destruir un orden, y ese orden es el orden fundamental de la sociedad, o sea, el orden jurídico; y por último, en lo que toca a su objeto, la actividad política se caracteriza por buscar un bien supremo en el orden temporal que es, tratándose de la sociedad, el bien común.²

Por su parte, la palabra "Ambiente" es definida por la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en su artículo tercero, fracción I, como: *"El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados"*.

Con relación a lo anterior, es importante mencionar la gran controversia que presentaba este concepto con el de *"medio ambiente"*, y que ambos son utilizados en las normas jurídicas. Lo anterior es debido a que muchos autores señalan el carácter aparentemente redundante de la expresión *"medio ambiente"*. Las palabras medio y ambiente no eran estrictamente sinónimas, pero la primera de ellas estaba implicada en la segunda, lo anterior de acuerdo a la definición que hace el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, por lo tanto, la palabra *medio ambiente* presentaba una cierta redundancia interna cuando fue definida a partir de 1972, y como secuela idiomática de la ya histórica Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, Suecia. El centro de interés de esa Conferencia se fue desplazando del Medio Humano por otro más apropiado, pero en vez de sustituirlo por medio o ambiente, se prefirió acuñar, por razones desconocidas, la expresión medio ambiente, incluso dicha palabra ha adquirido ya una cierta legitimidad.³

² SANCHEZ, AGESTA, Luis. Lecciones de Derecho Político. 2 Edición, Imprenta Hijo de Paulino V. Traveset, Granada, 1945. p. p. 35 a 45.

³ BRAÑES, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1994. p. 18.

Una vez atendido lo anterior, señalaremos algunos conceptos de "medio ambiente", que son utilizados por diferentes autores y especialistas; por ejemplo, los españoles como Escribano Callado y López González, el "Medio Ambiente" está formado por aquellos recursos y sistemas naturales primarios de los que dependen la existencia y el normal funcionamiento de la naturaleza en su conjunto y, que jurídicamente, tienen la categoría de bienes comunes.⁴

Por su parte, Jaquenod de Zsogon define al Medio Ambiente "como la síntesis histórica de las relaciones de intercambio entre la sociedad y la naturaleza en términos de tiempo y espacio".⁵

Una vez citados los diferentes conceptos, tanto de política y Ambiente o Medio Ambiente, podemos ahora mencionar el concepto que hace el Doctor Raúl Brañes Ballesteros respecto a la política ambiental, definiéndola como "un conjunto de acciones que se diseñan para lograr la ordenación del ambiente"⁶⁷, esto es, que la existencia de la política ambiental supone la convicción de que el objetivo de la ordenación del ambiente no puede alcanzarse sin el concurso de unas acciones concebidas especialmente para modificar la realidad; dicho de otra forma, sin la mediación de algunas acciones que generen ciertos efectos ambientales, que de acuerdo con las tendencias prevalecientes de esa realidad, no se generarían espontáneamente.

Pero es mediante la política ambiental que se puede dar respuesta a la pregunta de ¿qué hacer? para conseguir una ordenación del medio ambiente, cuando se estima que dicha ordenación no se logra sino solamente con la intervención del hombre sobre la realidad.

⁴ JORDANO, FRAGA, Jesús. La Protección del Derecho a un Medio Ambiente Adecuado. Editorial J.M. Bosh. S.A. Madrid, España. p 59.

⁵ JAQUENOD de ZSOOGON, Silvia. Iniciación al Derecho Ambiental. Editorial Dykinson 1991. Madrid, España. p. 72.

⁶ BRAÑES, Raúl. Op. cit. p. 149

En virtud de lo anterior, se puede decir que la política ambiental es el marco de referencia de toda Gestión Ambiental⁶, concepto que más adelante analizaremos, o dicho de otra forma, toda gestión ambiental presupone una política ambiental que la rige en todo momento. Pero en la realidad a veces no ocurre así, sino que en ocasiones hay países que carecen de una política ambiental clara y congruente con la realidad y, por lo tanto, trae como consecuencia directa insuficiencias en la gestión ambiental de esos países.

En México, el establecimiento de una política nacionalista para la protección del ambiente ha llevado muchos años, aunque quizás no tenga los atributos de una perfecta claridad y congruencia, pero hay que reconocer que se han logrado grandes avances para una protección del mismo.

1.1.2 La Política Ambiental.

En los últimos años ha tomado gran interés, y sobre todo conciencia, acerca de la problemática ambiental que sufren todos los países del mundo. Dicha problemática ambiental ha traído como consecuencia que los países empiecen a tomar medidas para tratar de solucionar dichos problemas ambientales, y es a través de la incorporación de las políticas ambientales a los sistemas de gobierno, que se está tratando de conseguir una ordenación del ambiente de acuerdo a la realidad de cada país.

La situación ambiental, por la que está atravesando el mundo no es un tema fácil de solucionar, en virtud de que el constante crecimiento económico, la globalización, la sobrepoblación y la migración del campo a las ciudades entre otras, traen como consecuencia la pobreza y el deterioro ambiental, por lo que es necesario llegar a un punto armónico entre el crecimiento económico en general y el medio el ambiente.

Las políticas y estrategias del mejoramiento del ambiente de todo país requieren de un fortalecimiento de su marco legal. En México, los avances han sido lentos pero

⁶ Entiéndase como Gestión Ambiental a las actividades humanas que tiene por objeto el ordenamiento del medio ambiente,

notables, pero aún hace falta mucho por hacer, por eso la importancia de establecer una política ambiental adecuada a la realidad de nuestro país es sumamente importante.

En otras palabras, se trata que la política ambiental se cumpla, no únicamente por la fuerza de la ley, es decir a través de mecanismos correctivos, sino por la adopción de mecanismos como son los instrumentos de política ambiental, que operan más de una manera preventiva que correctiva, pero ese tema será nuestro punto central que analizaremos en los capítulos posteriores.

1.1.3 La Gestión Ambiental en México.

Como dijimos anteriormente, toda gestión ambiental presupone una política ambiental que la rige en todo momento, razón por la cual analizaremos qué se entiende por Gestión Ambiental y cuál ha sido su desarrollo en México. Primero que nada, por Gestión entendemos la actividad de "administrar"⁹. El Dr. Raúl Brañes, en su libro *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, menciona: "*La Gestión Ambiental es el conjunto de actividades humanas que tiene por objeto el ordenamiento del ambiente, sus componentes son, la política ambiental, el derecho y la administración ambiental*"¹⁰.

Esta gestión ambiental, se puede decir, es una función que le corresponde al Estado, por lo que es pública, pero a diferencia de otras funciones que tiene el Estado, es especial, por que no es exclusivamente pública, ya que es una función que se debe dar en forma compartida entre el estado y la sociedad civil.

La incorporación de la gestión ambiental como una función compartida del Estado con la sociedad es reciente, y consecuencia directa de la necesidad de dar un tratamiento especial al *medio ambiente*, y por atender objetivos sociales como son la protección del medio en que vivimos, por lo que a falta de mecanismos autoregulatorios

BRÑES, Raúl. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. Op. cit. p. 106.

⁹ Nuevo Diccionario Enciclopédico Larousse Ilustrado. México, 1992. Tomo 2, p. 379.

¹⁰ BRÑES, Raúl. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. Op. cit. p. 106.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

apropiados, el Estado tuvo que asumir esta función, y de esta forma, incorporar la gestión ambiental a nuestro sistema político administrativo.

Se puede decir que el punto de partida de esta incorporación de la gestión ambiental a la función del Estado, fue a raíz de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, Suecia, en 1972, donde se reunieron los gobiernos más importantes del mundo para acordar temas sobre el medio ambiente, acordándose solemnemente que había llegado el momento de la historia en que debíamos orientar nuestros actos, atendiendo con mayor cuidado a las consecuencias que pudieran tener para el *medio ambiente*, por lo que se hizo un llamado a los países del mundo para que aunaran esfuerzos tendientes a preservar y mejorar el medio humano en beneficio del hombre y su posteridad, correspondiendo a las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones la mayor parte de la carga en cuanto a la aplicación de las medidas en gran escala sobre el medio.¹¹

Lo anterior demuestra la importancia de la participación de las administraciones de cada país, aunado al establecimiento de normas adecuadas, así como de la participación social, para que a través de la gestión ambiental se logre un desarrollo sustentable.¹²

Por su parte, la Gestión Ambiental puede ser creada y analizada desde tres puntos de vista: centralización¹³ y descentralización de dicho sistema, sectorización y transectorización del mismo y la participación social dentro de ese sistema.¹⁴ Cada una de estas formas no excluye a las otras, por el contrario, es común que se combinen las formas de gestión ambiental, y esto dependerá de la organización de la administración de cada país.

¹¹ CABRERA ACEVEDO, Lucio. El derecho de protección al ambiente. Editorial UNAM, México, 1981, p. p. 109-117.

¹² Se entiende por Desarrollo Sustentable a aquel desarrollo que tiene por objeto satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. CUADRI, Gabriel (coordinador). Desarrollo Sustentable, Hacia una Política Ambiental. UNAM, 1993, p.5.

¹³ Se llama centralización administrativa a la subordinación estricta y directa de los órganos públicos del poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, competencia y ejercicio de sus funciones para satisfacer las necesidades públicas. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1965, p. 17.

¹⁴ BRANES, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Op, cit. p. 107.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Entrando al análisis de dichos sistemas de creación de toda gestión ambiental, y hablando específicamente del primer sistema, la incorporación de toda gestión ambiental a la estructura administrativa del Estado, nos plantea algunos requisitos de descentralización de ciertas funciones que el Estado tiene muy centralizadas, ya que al lograr la descentralización, se podría dar una gestión correcta y atender a todos los elementos naturales desde una perspectiva de conjunto. Es decir, aprovechando las capacidades locales de cada Estado, esto no quiere decir que la centralización sea mala, por el contrario, debe haberla, pero debe estar armonizada con una descentralización de ciertas actividades que le darían una unión armónica entre los dos sistemas y, de esta forma, tener una buena gestión ambiental integral e integrada.

La gestión en México hasta 1987 era eminentemente centralizada, y no es hasta la reforma del artículo 73 Constitucional fracción XXIX-G (D.O. 10/8/87), que se fijaron las bases para que se llevara a cabo la concurrencia entre la Federación, los Estados y los Municipios, y más tarde, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988 (LGEEPA) recogió dicho fundamento.

La descentralización forma parte actualmente del sistema moderno de administración pública, ya que el gobierno se descarga de funciones que antes le propiciaban muchos problemas burocráticos, pero ahora, con la descentralización, se pueden manejar funciones bajo procedimientos más ágiles y eficaces y de esta forma evitar la acción burocrática centralizada.

En relación con este sistema de gestión ambiental, en el caso de nuestro país, la Federación desempeña funciones concedidas expresamente por la Constitución, en tanto que los Estados, por medio de sus Constituciones locales y por medio de sus autoridades respectivas, realizan todas las funciones que no le fueron conferidas a la Federación,¹⁵ principio que se encuentra estipulado en el artículo 124 Constitucional que menciona lo siguiente:

¹⁵ ORTIZ RAMIREZ, Serafín. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Cultura, T.G.S.A. México, 1961, p. 284.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

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

Sin embargo, existen otras facultades distintas a las facultades expresas que menciona el artículo 124 Constitucional, las llamadas facultades implícitas, que son una puerta de escape por donde los poderes Federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercer facultades que, según el artículo 124, deben permanecer en términos generales a los Estados,¹⁶ nos referimos a la fracción XXX del artículo 73 Constitucional que señala:

"El congreso tiene la 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".

Otra excepción al principio de facultades expresas, contenido en el artículo 124 Constitucional, son las llamadas facultades concurrentes, y reciben su nombre de concurrentes por que las pueden ejercitar los Estados, en tanto no las ejercite la Federación; pero si la Federación no las lleva a cabo, entonces quedan facultados los Estados miembros para efectuarlas.

La concurrencia en materia ambiental, como mencionamos anteriormente, se da a raíz de la reforma al artículo 73 Constitucional en su fracción XXIX-G, y da la facultad al Congreso de la Unión *"para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico".*

Por lo tanto, con esta facultad que tiene el Congreso, en cierta forma se descentraliza la función que antes era exclusiva de la Federación, y da la pauta para que las Entidades Federativas empiecen a legislar sobre el *medio ambiente* uniendo esfuerzos con sus respectivos Municipios. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la

¹⁶ ORTIZ RAMIREZ, Serafin. Op. cit. p.285.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

Protección al Ambiente de 1988 sentaría las bases que especificaría dicha concurrencia con el objetivo de darle cabal cumplimiento a la fracción XXIX-G del artículo 73 Constitucional.

Pasando al análisis del otro sistema de gestión ambiental, refiriéndonos a la sectorización y la transectorización, se encuentra la misma con un obstáculo en la estructura administrativa del Estado, ya que la sectorización en materia ambiental no es otra cosa que una característica que ha tenido nuestro sistema, y consiste en una división de sectores definidos para tratar los asuntos de naturaleza ambiental por separado, es decir, agua, suelo, aire, bosques, etc. Lo anterior hace que la gestión ambiental sea más especial al tener que establecer un sistema administrativo también especial, diferente a otros del mismo sistema administrativo para atender al *medio ambiente* como un sistema donde se organizan los elementos que hacen posible la existencia y desarrollo de los organismos vivos. Esto es, que la gestión ambiental no puede ser atendida por separado, sino debe haber una gestión ambiental integral e integrada que aborde al *medio ambiente* en su conjunto, situación que la hace distinta a la estructura tradicional.

De lo anterior se desprende que la gestión ambiental debe tener una naturaleza transectorial, es decir, que no guarde ninguna relación con los criterios de sectorización que han determinado a la estructura administrativa de nuestro país en los últimos años, y por lo tanto, se deben atender los problemas ambientales de una forma integral, es decir, de una manera de conjunto.

Y el último sistema de gestión ambiental se puede dar en cuanto a la participación social, esto es, que la ciudadanía se incorpore y se le permita participar de manera activa y responsable en la gestión ambiental de sus recursos.

Es importante decir que, en virtud de que la gestión ambiental y su inserción en la estructura administrativa es complicada por los problemas de centralización y sectorización que presenta, y la necesidad de convertir una gestión ambiental integral e

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

integrada, nos es indispensable hacer un repaso de los modelos de gestión ambiental que se han estudiado por numerosos autores e implantado en muchos países y como se han constituido estos:

1. El refuerzo de una estructura jurídico administrativa preexistente, esto es, la estructura administrativa existente en ese momento, la cual esta revestida de competencias ambientales y que se asignan nuevas competencias ambientales para tratar de llegar a la protección del medio ambiente en su conjunto.
2. La creación de una estructura jurídico administrativa especializada para una gestión ambiental, este modelo permite distinguir otros submodelos como son: a) La creación de un Ministerio del Ambiente, que puede ser conocido como un Super Ministerio del Ambiente, donde se encuentran todos los ministerios con competencias ambientales importantes, o como un Ministerio Especializado, cuando en él se integran competencias específicas, y por último, como un Ministerio Coordinador, cuando este coexiste con las estructuras jurídico - administrativas anteriores, que tienen competencias ambientales específicas, y éste Ministerio Coordinador se limita a coordinar las funciones entre ellas; y b) La creación de un organismo ambiental ad-hoc, para la gestión ambiental, que no está integrado por un ministerio, y con la única diferencia de que este recibe ordenes del jefe de gobierno o de los órganos de planeación, pero que de alguna forma, es importante porque puede globalizar la política ambiental, aunque sólo a nivel propositivo.
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 cuáles se les asigna la función de la política ambiental, y controlar su ejecución. Dicho modelo también tiene su variante, la de coordinar la gestión ambiental a los órganos encargados de llevar a cabo la planificación nacional.¹⁷
4. Y como última opción o modelo a tomar en consideración, está la combinación de los tres modelos anteriormente descritos.

Una vez citados estos modelos a seguir, bastaría preguntarnos: ¿cual es el modelo que ha seguido la Administración Pública en materia ambiental en nuestro país?, a lo que, en nuestra opinión, creemos que se han tomado las idea del primer modelo donde en un principio se ha reforzado la estructura jurídico - administrativa

¹⁷ PEDRO, Miguel. El medio ambiente y la administración del estado : Aspectos estructurales. Luis Rodríguez, (coordinador), Derecho y Medio Ambiente. Editorial CEOTMA, Madrid, 1981. p. p. 84-101.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

preexistente, por citar un ejemplo de esto, la ex-secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se transformó en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a la cual se le asignaron competencias ambientales de otras Secretarías, para luego tomar las funciones de coordinación con la creación de la Comisión Nacional de Ecología. Años más tarde, desapareció la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y surgió la Secretaría de Desarrollo Social, que tomó las competencias ambientales de la anterior, y que posteriormente la ejerció propiamente a través de dos órganos desconcentrados, como son el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, pero esto no quiso decir que surgió un modelo especial, sino que se volvió a reforzar la estructura administrativa preexistente.

No es hasta 1994, con la creación de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que se dio un giro con relación a los modelos que se habían seguido en años anteriores, y se trató de crear una especie de ministerio del ambiente en donde se lograron concentrar todas las competencias posibles con relación al *medio ambiente* y los recursos naturales; y en los casos de que otras secretarías tuvieran materias relacionadas con el mismo, la Secretaría se coordinará con ellas para una regulación integral de la gestión ambiental, es decir, también como un ministerio coordinador.

Ahora bien, la organización de la gestión ambiental en el ámbito federal implica que todos sus aspectos administrativos están a cargo del Presidente de la República y, por consiguiente, de la Administración Pública Federal.

La manera como se inserta la gestión ambiental en la estructura de la Administración Pública Federal está regulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que distribuye las respectivas competencias entre las dependencias que la integran.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29/XII/76), varias veces reformada, establece las bases de la Administración Pública, centralizada y

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

paraestatal, disponiendo que la primera está integrada por: *"Presidente de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, mientras que la segunda lo está por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos"*, (artículo 1).

El modelo de gestión ambiental establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, 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, regulada por la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971 y posteriormente la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982, la primera ley de manera centralizada, y la segunda, con un claro énfasis de coordinación.

1.1.4 Conceptos Básicos en materia Ambiental.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala en su artículo tercero, en 35 fracciones, una serie de conceptos que la misma emplea en su texto. Todos los conceptos ahí planteados son importantes, pero a nuestro punto de vista cinco son los conceptos claves a los que toda Política Ambiental y norma jurídica de carácter ambiental se debe enfocar, los cuales son: el control, la protección, la prevención, la preservación, y la restauración, los cuales nos llevan a un objetivo en común, el "Desarrollo Sustentable. Estos conceptos fundamentales se encuentran definidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo tercero de la siguiente manera:

1.1.4.1- Concepto de Control.- Este concepto se encuentra en la fracción X, la cual señala: Es la inspección, vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

1.1.4.2- Concepto de Protección.- Este concepto se encuentra en la fracción XXVI, que señala: Es el conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro.

1.1.4.3- Concepto de Preservación.- Este concepto se encuentra en la fracción XXIV, que señala: Es el conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y el hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y sus componentes de la biodiversidad fuera de su hábitat natural.

1.1.4.4- Concepto de Prevención.- Este concepto se encuentra en la fracción XXV, la cual señala: Es el conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente.

1.1.4.5- Concepto de Restauración.- Este concepto se encuentra en la fracción XXXIII, la cual señala: Es el conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales.

Los cinco importantes conceptos citados anteriormente, traen como consecuencia la obtención de el tan ansiado “**Desarrollo Sustentable**”, siendo este: Aquel desarrollo que tiene por objeto satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.¹⁸

¹⁸CUADRI, Gabriel. Desarrollo sustentable hacia una Política Ambiental. UNAM, 1993. p. 5

1.2 Antecedentes Constitucionales y Legislativos de la Política Ambiental en México.

1.2.1-Antecedentes Constitucionales.

Al hablar de la política ambiental que se ha desarrollado en los últimos años en México, forzosamente tendremos que remitirnos a nuestra Constitución Política e iniciar un recorrido en la historia de ésta, y de cómo se ha tratado de proteger al *medio ambiente* en su conjunto en nuestro país.

El principio clásico de la "Supremacía de la Constitución", que es regla básica del sistema jurídico Mexicano, según se encuentra estipulado en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, es un claro ejemplo para obligarnos a estudiar los antecedentes constitucionales, por lo tanto, se hace forzoso un estudio de las diversas disposiciones que se refieren a la protección del ambiente, o que tienen que ver de alguna forma con él, y que algunos autores se han referido a ellas denominándolas como "Bases Constitucionales", expresión que nos parece correcta e indicada para hacer el análisis de dichas disposiciones jurídicas.

Es de importancia mencionar que, al lado de esas "Bases Constitucionales", se encuentran otras que están dispersas en la Constitución, y que abordan temas ambientales más específicos, o ciertas actividades que puedan generar ciertos efectos ambientales a la tierra, agua, mar, atmósfera, minerales, energía térmica, energía nuclear, asentamientos humanos y toda actividad industrial.

Una vez explicado el por qué de la importancia de remitirnos a los antecedentes constitucionales, en cuanto a la protección del ambiente en su conjunto, empezaremos por analizar el artículo 27 Constitucional en su párrafo tercero, que regula todo lo relacionado con nuestros recursos, pero lo importante para nuestro caso se refiere de manera textual a la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Haciendo un poco de historia del artículo 27 de la Constitución Política, la de 1857 establecía un derecho absoluto sobre la propiedad y dentro de la cual no tenía cabida la idea de protección al *medio ambiente* y, mucho menos, a los recursos naturales, en virtud de ese derecho absoluto que se tenía y el cual facultaba a su propietario a usar y disponer libremente su propiedad sin limitación alguna.

Posteriormente, en la Constitución de 1917, el nuevo sistema descansaba en el principio jurídico de que: *"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada"*.

Por lo tanto, la nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo en las mismas condiciones en que se tuvo por los mismos particulares durante la época colonial, y en las mismas condiciones la república ha reconocido y otorgado, por lo tanto, la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas se considera un derecho real de naturaleza pública.

Pero es el párrafo tercero del artículo 27 el que nos interesa para la materia ambiental, en virtud que dicho párrafo formula un principio muy importante diciendo:

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".

Este principio pone de manifiesto la función social de la propiedad privada, y que ésta puede ser limitada por razones de interés público, es decir, se refiere a que todos los bienes que pueden ser materia de dominio privado pueden ser restringidos en beneficio de la colectividad. La trascendencia de este principio para la materia ambiental es que ésta función social de la propiedad privada se podría entender que para la protección al ambiente, de acuerdo a este principio, la sociedad puede exigir que se limiten ciertos atributos del dominio privado para beneficio de la colectividad, y no de una sola persona.

Más adelante, el mismo párrafo tercero encierra otro principio de importancia ambiental, en el cual se menciona que:

"La nación tendrá en todo tiempo de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación..... se dictaran las medidas necesarias para..... evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que puedan sufrir en perjuicio de la sociedad."

El párrafo es el original que se presentó como iniciativa para integrar el texto del artículo 27 de la Constitución Política de 1917, basándose en el principio básico de que sobre los derechos individuales estuvieran los derechos de la sociedad, representada por el Estado para regular su repartición, su uso y su conservación.¹⁹

Hay que señalar que dicho párrafo tercero ha sufrido algunas reformas desde su aprobación, y la más importante para nuestro estudio son las que se llevaron a cabo el 10 de agosto de 1987, respecto a la parte relativa que menciona:

"Se dictaran las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;..."

Dicha reforma luego serviría como fundamento Constitucional para nuestra Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, actualmente vigente, que más tarde analizaremos.

En conclusión, puede resumirse que el constituyente de 1917 estableció que los recursos naturales debían ser utilizados racionalmente, y en la necesidad de tomar medidas necesarias para evitar la destrucción de los recursos naturales y preservar y restaurar el equilibrio ecológico en nuestro país.

¹⁹ PASTOR ROUAIX. Génesis de los artículos 27 y 123 de la constitución política. 2ª edición. Patronato de estudios históricos de la revolución. México, 1959.

Otro antecedente Constitucional es la disposición contenida en la fracción XVI del artículo 73 Constitucional, referente al "Consejo de Salubridad General"²⁰. Para comprender mejor ésta reforma Constitucional, debe recordarse que hasta 1908, la Federación carecía de atribuciones para intervenir en materias de salubridad, por lo que cabría entender que esa facultad pertenecía exclusivamente a los Estados; la reforma Constitucional de 1908 le otorgó al Congreso de la Unión la facultad de dictar leyes sobre salubridad general de la República, pero en realidad, el problema fue que no definió lo que debía entenderse por "*Salubridad General de la República*", y quedó en manos del propio Congreso los alcances de esa facultad, aunque de alguna u otra forma tiene sus limitaciones, en virtud de que el Congreso no puede transformar de manera arbitraria algo que es local en Federal.

Al respecto el maestro Felipe Tena Ramírez sostiene que "El concepto de salubridad general se relaciona sin duda con la salubridad que interesa a todo el país y no sólo a una entidad federativa", agregando, sin embargo: "Pero obsérvese que pueden presentarse casos, reclusos por lo pronto en una zona determinada, que no obstante interesan a todo el país; por ejemplo la aparición de un borde de epidemia susceptible de propagarse rápida y peligrosamente", de cuya hipótesis concluye el citado autor que, "Lo restringido y local de estas situaciones no es óbice para incluirlas en la competencia federal, pues en realidad se trata de amenazas potencialmente nacionales, que por este título caben dentro del concepto de salubridad general"

Más adelante, en el proyecto presentado por Venustiano Carranza en Querétaro, no se introdujo ninguna modificación respecto a la "*Salubridad General de la República*", que había concedido la reforma de 1908, pero por iniciativa del Doctor J.M. Rodríguez, se presentó una adición a la fracción XVI del artículo 73 Constitucional, que incluía cuatro bases para ese artículo, las cuáles han sido denominadas "*Las bases de la fracción XVI del artículo 73 Constitucional*".

²⁰ Dicho consejo dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, sus disposiciones son obligatorias en el país, y tendrá la obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables,

Es importante señalar que la base cuarta aprobada por el Congreso de Querétaro, no incluía que el Consejo de Salubridad General adoptara medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, tal y como se encuentra ahora estipulado por ella, sino que sólo se remitía a mencionar al alcoholismo y venta de sustancias que envenenan al individuo o degenera a la especie humana. En definitiva, la adición propuesta para la base cuarta de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política, respecto a la obligación del Consejo de Salubridad General para tomar medidas en relación para prevenir y combatir la contaminación ambiental, fue publicado sin mayor contratiempo en el Diario Oficial de la Federación del 6 de julio de 1971 para quedar de la siguiente manera:

*"Las medidas que el consejo haya puesto en vigor en las campañas contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degenera la especie humana así como las adoptadas para **prevenir y combatir la contaminación ambiental**, serán revisadas por el congreso de la unión en los casos que le competen".*

Al respecto y de conformidad con lo que señala el Doctor Ignacio Gurgoa creemos que no fue correcta la implantación del aludido consejo en el texto constitucional, en un sitio preceptivo completamente inoportuno, osea en un lugar que se refiere a las facultades del Congreso de la Unión, sino que este debio establecerse en una ley federal, expedida precisamente por este organismo legislativo, el cual nunca debió haber quedado subordinado a aquél en lo que se refiere a los ordenamientos sanitarios se refiere, asimismo, la reforma Constitucional antes mencionada le otorga a la Federación facultades para regular respecto a la prevención y combatir la contaminación del ambiente a través del Consejo de Salubridad General de la República, excluyendo a los Estados de esa función, y como lo menciona Raúl Brañes, creemos que fue un exceso por parte del legislador el haber aprobado esa reforma a la base cuarta de la fracción XVI del artículo 73 Constitucional, en virtud que dichas materias ya no pueden ser tratadas como una cuestión de salubridad local, así mismo,

en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, a reserva que tales medidas sean después sancionadas por el mismo Presidente de la República (párrafos segundo, tercero y cuarto de dicha fracción XVI).

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

la reforma fue omisa por que no le proporcionaría el fundamento Constitucional que necesitaba la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, que más tarde se expediría.²¹

En conclusión, dicha reforma de 1971 a la base cuarta de la fracción XVI del artículo 73 Constitucional, puede entenderse que, hacia finales de la década de los 60's, predominaba la idea de que proteger al ambiente tenía relación sólo con la prevención y combatir la contaminación ambiental, todo esto debido a los problemas que en ese momento tenía una sociedad industrializada como México, y que eran problemas referentes en su mayoría a la contaminación atmosférica.

Es importante mencionar que esta base cuarta del artículo 73 fracción XVI, tiene relación con otra base Constitucional, muy importante para la materia ambiental, que es el artículo cuarto de la Constitución Política, y en especial su párrafo cuarto que señala:

"Que toda persona tiene derecho a la protección a la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materias de salubridad general conforme lo dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta constitución".

Dicho párrafo es entendido por algunos autores como el derecho que tienen las personas a un *medio ambiente* adecuado, los cuales señalan que dicho principio se encuentra comprendido dentro del derecho a la salud, y que fue incorporado a la Constitución Política como parte de las modificaciones que entraron en vigor en 1983, con relación al derecho a la salud humana respecto a los efectos adversos del ambiente. Esto no quiere decir que tengamos una garantía Constitucional en toda la expresión de la palabra, respecto a un derecho a un *medio ambiente* adecuado, ya que a pesar de todos los esfuerzos que se han hecho para elevarlo a rango Constitucional, han sido hasta ahora en vano, por lo que lo único que se ha conseguido es que ese

²¹ BRAÑES, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Op, cit.. p. p. 76 y 77.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

derecho a un medio ambiente adecuado se estipule en la norma secundaria, y no en nuestra carta magna, como una garantía social totalmente independiente.

Volviendo al artículo 73 Constitucional es importante mencionar que hasta 1987, en materia ambiental, las facultades que correspondían a los Estados eran escasas y de poca significación, ya que la propia Constitución concedía a los órganos de la Federación facultades casi sin excepciones, esto es, la Constitución todavía no tenía normas que globalizaran la función de la protección al *medio ambiente* y, mucho menos, normas que regularan la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas y Municipios, por lo que el artículo 124 Constitucional no era aplicado correctamente en materia ambiental.

Así sucedía en todo lo relativo a la conservación de los recursos naturales susceptibles de apropiación, a la prevención y control de la contaminación ambiental, desde el punto de vista de la salud humana, y el cuidado de los recursos naturales frente al uso de los recursos productivos, tanto del sector social como del privado, dado que esas facultades son de la federación y por lo tanto el Congreso podía expedir leyes respecto a estos temas sin olvidar también que la misma Constitución y en especial el artículo 73 de la misma, hacía referencia para que el Congreso legislara sobre otros asuntos y que tenían relación con lo ambiental, tal es el caso de aguas, minerales, hidrocarburos, energía eléctrica, nuclear, etc.

Es a partir de 1987, a través de la reforma al artículo 73 fracción XXIX-G, que se permitió que el Congreso de la Unión expidiera 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. Dicha reforma fue de lo más significativa, por que el Congreso debe ahora distribuir a los tres niveles de gobierno las atribuciones ambientales que antes estaban reservadas para la Federación; por otro lado, es también importante porque la problemática no puede ser resuelta de una manera centralista sino que el origen y la solución de los problemas ambientales es de

naturaleza regional, es decir, la gestión ambiental debe ser enfocada de afuera para adentro.

Otra de las bases Constitucionales de gran importancia es la disposición contenida en el artículo 25 párrafo sexto Constitucional, que se refiere al cuidado *del medio ambiente*, con motivo de la regulación del uso de los recursos productivos por los sectores sociales y privado. Dicha idea fue incorporada a la Constitución en 1983, y por primera vez se utilizó en nuestra Carta Magna la idea de la protección al *medio ambiente* en su conjunto por medio de la expresión que se encuentra en su párrafo sexto en la parte final quedando de la siguiente manera:

"Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyara e impulsara 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".

Lo relevante para la materia ambiental del citado párrafo sexto de este artículo, que en cierta forma hay limitaciones a estos sectores social y privado, sujetando éstas a las modalidades que dicte el interés público general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Esta reforma podría pensarse, como menciona Raúl Brañes, un poco repetitiva a lo que menciona el artículo 27 Constitucional en su tercer párrafo, pero son dos ideas diversas, aunque vinculadas entre sí. La primera se refiere a la propiedad privada, y la segunda al quehacer en general de las empresas.²²

En realidad es importante mencionar que ésta limitación a los sectores social y privado ya está de una u otra forma regulada por el artículo quinto Constitucional, desde 1917, y que se refiere a un principio de libertad económica que es en realidad un principio de libertad de trabajo, pero ésta no es totalmente libre, sino que puede quedar sometida a los intereses generales y, por lo tanto, deberá entenderse la protección del

²² BRAÑES, Raúl. Op. cit. p.,80.

medio ambiente en beneficio de la colectividad, tal y como lo menciona el párrafo sexto del artículo 25 Constitucional.

Como hemos visto, la Constitución Política de 1917 se ha ocupado de la protección del *medio ambiente* en tres diferentes etapas históricas: La conservación de los recursos naturales susceptibles de apropiación (art. 27 párrafo III); la prevención y control de la contaminación ambiental que afecta la salud humana (art. 73 base IV) y el cuidado del medio ambiente frente a los recursos productivos por parte de los sectores social y privado (art. 25 párrafo VI)²³. Estas etapas son un claro ejemplo de como el legislador ha venido observando la problemática ambiental a través del tiempo y su desarrollo en México.

Por último, al analizar las bases constitucionales en materia ambiental, no debemos dejar pasar el artículo 115 Constitucional, que de alguna manera la Constitución de 1917 reafirmó la existencia del Municipio como base del sistema político del país; por lo que el constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal, idea que quedó plasmada en el artículo 115 de la Constitución de la siguiente forma:

"Los estados adoptaran, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre...."

En su fracción primera, menciona que al gobierno municipal le corresponde un Gobierno de elección popular directa, dicha norma no ha sido modificada desde 1917; también la fracción II establece que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica propia y manejarán su propio patrimonio conforme a la ley.

Más tarde se introdujo a esa fracción II una reforma muy importante para la

²³ *Ibidem.* p. 81.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

materia ambiental, y es a lo que se refiere a la Autonomía Municipal para expedir acuerdos con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares, y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones. Dicha reforma dejó claramente establecido que los Municipios pueden expedir normas que fueran necesarias en los asuntos de su competencia, y como mencionamos anteriormente, es importante para nuestro estudio, porque los Municipios también tienen asuntos de naturaleza ambiental y con la reforma pueden participar en la gestión ambiental del país, y además pueden expedir normas jurídicas de carácter general y abstracto respecto a la materia.

Asimismo, la reforma de 1983 al artículo 115, dispuso que los Municipios tendrán a su cargo una serie de servicios tales como:

- a) agua potable,
- b) alumbrado público,
- c) limpia,
- d) mercados y centrales de abasto,
- e) panteones,
- f) rastro,
- g) calles, parques y jardines,
- h) seguridad pública y tránsito, e
- i) los demás que las legislaturas locales determinen.....

Pero la competencia de los municipios no se agota ahí, sino que la fracción V del citado artículo 115 Constitucional, dispone:

“Los municipios, en términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.*

Lo trascendental para la materia ambiental de esta fracción V es la inclusión de la figura de "zonas de reserva ecológicas", que hasta ese momento era una figura inédita, pero que más tarde, la Ley General de Asentamientos Humanos, en su artículo 16, apartado A, fracción I, inciso E, y que más tarde se abrogaría por la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de julio de 1993, en dónde en el artículo 9 fracción XII se menciona:

"Corresponde a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:....."

Fracción XII.- participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;...."

Las anteriores bases constitucionales son un claro ejemplo de como el Estado ha tomado a la materia ambiental como una de sus principales preocupaciones por solucionar, a través de una política ambiental adecuada a nuestra problemática, señalando que no son los únicos artículos que de alguna manera se refieren a nuestros recursos naturales, con el fin de protegerlos, pero sí son los que de alguna manera han dado los cimientos a nuestras leyes fundamentales en materia ambiental.

1.2.2 Antecedentes Legislativos.

El análisis de la legislación mexicana siempre ha sido atractivo, especialmente en materia ambiental, ya que es muy importante para el ciudadano cumplir la ley, así como para la autoridad que tiene la obligación de vigilar su cumplimiento y establecer diversas medidas relacionadas con su objeto.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

El análisis histórico de la legislación ambiental debe ser consecuente con el desarrollo de la legislación sanitaria, tomando en cuenta que compartían el mismo objeto, que era la salud pública. El desequilibrio de los ecosistemas, la pérdida de la biodiversidad, la contaminación ambiental, aparte de sus consecuencias económicas, sociales y culturales, impactan a corto plazo la capacidad de sobrevivencia, el potencial productivo, la calidad de vida y la salud misma de la población, por lo que dicho análisis debe ser coincidente con las transformaciones del aparato administrativo responsable de la gestión ambiental, lo que le da más validez a nuestro análisis histórico de la normatividad ambiental.

Desde la creación del Consejo Superior de Salubridad del Departamento de México en 1841, las acciones de higiene pública y de policía médica han sido, hasta el presente, fundamentales para el desarrollo regional del país y el mejoramiento de las condiciones de vida, particularmente de las comunidades rurales. Más tarde, con la creación del Consejo Superior de Salubridad en 1881, que elaboró un proyecto de reglamento de las fábricas, industrias, depósitos y demás establecimientos peligrosos, insalubres e incómodos del Distrito Federal. En este primer esfuerzo técnico de higiene industrial, el Consejo adopta una política de prevención de riesgos.²⁴

Años más tarde, nace el primer Código Sanitario en 1891, sustentado en acciones de salubridad general para la prevención de enfermedades provocadas por agentes ambientales. Fue aprobado, aún con la resistencia de la Cámara de Diputados, por el poder político de las contingencias epidemiológicas del país; luego en 1908 y, como lo habíamos explicado, cuando se hizo el análisis de los antecedentes constitucionales, se hace la reforma a la Constitución Política de 1857 en su artículo 72 Fracción XXI, respecto a la creación del Consejo de Salubridad General de la República.²⁵

²⁴ ANGEL GIL, Miguel. " La Legislación Ambiental Mexicana." BOLETINE, Editorial INE. México D.F. número 1, Septiembre 1994. p. p. 6,7,8 y 9.

²⁵ ANGEL GIL, Miguel. Op. cit. p. 6.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Es hasta el año de 1971 cuando surge la primera ley ambiental, llamada Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de orientación higienista, con disposiciones en materia de aguas, aire y suelo y con énfasis en la contaminación de dichos elementos, asimismo dirige sus regulaciones hacia el control de los contaminantes y sus causas, cualquiera que sea su procedencia u origen, que en forma directa o indirecta sean capaces de producir contaminación o degradación de los sistemas ecológicos. Su aplicación estaba conferida a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia y al Consejo de Salubridad General, lo cual constituye un claro ejemplo de la tendencia de la época al considerar la problemática ambiental desde un enfoque sanitario. Lo anterior es reforzado por el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el día 13 de marzo de 1973, en el Diario Oficial de la Federación.

Posteriormente, para reforzar las acciones de mejoramiento ambiental, surge la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, creada por acuerdo presidencial en 1972, y bajo su función se promovieron dos ordenamientos legales, la Ley General de Población de 1973, a efecto de regular la planeación demográfica y de contribuir a las tareas del mejoramiento ambiental, y la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, que tenía por objeto normar la planeación de los asentamientos humanos, y lo inherente a la conservación de los recursos naturales y las condiciones ecológicas.

La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, como se mencionó en su momento respecto a su falta de fundamento Constitucional, ya que se adelantó a la reforma Constitucional del artículo 73 en su fracción XVI, base cuarta y anteriormente analizada. No obstante lo anterior, fue el fundamento para los primeros reglamentos relativos a la prevención y control de la contaminación ambiental, tales como:

1. - El Reglamento para la prevención y control de la contaminación atmosférica originada por humos y polvos. (D.O. 17/IX/71)
2. - El Reglamento para el control y prevención de la contaminación de las aguas. (D.O. 29/III/73)

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

3. - El Reglamento para la prevención y control de la contaminación ambiental generada por la emisión de ruidos. (D.O. 21/76)

4. - El Reglamento para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias. (D.O. 23/79)

También durante esa época se crearon órganos para la formulación de la política ambiental, como fue una Comisión Intersecretarial, instituida por acuerdo verbal del Presidente de la República en 1971, y del Grupo Intersecretarial de Asuntos Internacionales sobre el Medio Ambiente, creado en 1973, para delinear una política ambiental que facilitara la participación de México en las reuniones y programas internacionales.

Durante la vigencia de esa ley, la administración del entonces Presidente José López Portillo (1976- 1982) expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, que encomendó a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia " planear y conducir la política de Saneamiento Ambiental ". También durante esa época se creó la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental (1978), con objeto de establecer un mecanismo de coordinación horizontal para las diversas dependencias federales que tenían a su cargo la formulación de políticas de protección al ambiente. Esta comisión elaboró un programa de coordinación para mejorar la calidad del aire en el valle de México, finalmente, durante esa Administración, se expidió la **Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982**, que vino a sustituir a la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y, de esta manera, a profundizar más en lo que respecta a la política ambiental en nuestro país. Cabe decir que, a pesar de los avances en materia ambiental durante este sexenio, todavía estuvo presente la política ambiental centralista.

Asimismo uno de los problemas que presentó, fue la sectorización de las dependencias y las entidades administrativas, ya que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, promulgada en 1976, contribuyó a que las dependencias que habían incorporado facultades para combatir la contaminación ambiental desarrollaban programas desvinculados de la Subsecretaría de Mejoramiento

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

del Ambiente; en virtud de lo anterior, se tuvo que crear la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental, para conocer de 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. Y es durante esta Comisión que se logra elaborar el primer programa para mejorar la calidad del aire del valle de México, así como el primer programa de saneamiento ambiental.

Posteriormente, en 1982, nació la segunda ley ambiental, a la que se le dio el nombre de Ley Federal de Protección al Ambiente, que también fue Federal. Esta ley trató de conservar el espíritu de la primera ley, pero en esta ya se incluyen artículos específicos sobre la protección a la flora, fauna, el suelo, y los ecosistemas marinos. El objetivo de esta ley descrito en su artículo primero, y de acuerdo a la reforma que tuvo en el año de 1984, se refiere, por una parte, a la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del ambiente así como de los recursos que lo integran y, por otra parte, la prevención y control de los contaminantes y las causas que los originan.

Es en esta Ley Federal de Protección al Ambiente que aparecen, aunque tímidamente, las primeras medidas preventivas orientadas a la protección integral del ambiente. Asimismo, por primera vez se incorpora la Evaluación del Impacto Ambiental a los proyectos de construcción de obras públicas o privadas, siendo un documento básico de la planeación, asimismo surge como la figura jurídica de la Declaratoria, destinada a proteger, mejorar y restaurar ambientalmente las áreas que así lo requieran, y más tarde, con la reforma a la ley se introdujo otra figura de gran importancia, como lo es el Ordenamiento Ecológico.

Así como la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental adoleció del mismo problema que la ley anterior, por un lado, un endeble fundamento Constitucional en lo que respecta a la conservación de los recursos naturales y la prevención y control de la contaminación, y por otro lado, según su artículo tercero

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

transitorio señalaba, que hasta que no se expedieran los reglamentos previstos en esta ley se seguirán aplicando los de la ley anterior, por lo que no hubo reglamentación al respecto, por lo tanto, se hizo inaplicable; otro de los graves problemas fue el hecho de que como era Federal, impidió responsabilizar e involucrar a las Entidades Locales y Municipios.²⁶

En 1983, con el propósito de fortalecer la gestión ambiental el Gobierno Federal, promovió la transferencia de la administración de los problemas ambientales del sector salud a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, constituyendo así el sector ambiental, además de la incorporación de los asuntos ambientales en el Plan Nacional de Desarrollo y en los procesos de programación del sector público federal.

No obstante los avances de esta ley, no ofrecía el sustento necesario para enfrentar integralmente la problemática ambiental, ya que la legislación en su conjunto, mantenía un fuerte carácter centralizado y una marcada tendencia sectorial, es decir, a tratar los problemas ambientales por separado.

Y por último, la tercera ley de carácter ambientalista, vigente hasta el momento, es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que pretende ser integral con un enfoque descentralizador, ya que establece competencias y mecanismos de concurrencia entre la Federación, los Estados y los Municipios; Fue publicada el día 28 de enero de 1988 y, a diferencia de la ley anterior, determina los criterios para la descentralización de la gestión ambiental al definir los mecanismos de concurrencia de los tres niveles de gobierno. Además, se caracteriza y difiere de las otras leyes que le precedieron, de requerir la realización de estudios de impacto ambiental a proyectos públicos o privados, así como estudios de riesgo para cierto tipo de instalaciones y actividades, haciendo patente el principio de Desarrollo Sustentable que debe ser la guía de la política ambiental.

²⁶ CARMONA LARA, María del Carmen. Derecho Ecológico. Editorial UNAM, México, 1991. p. 50.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Este nuevo ordenamiento da facultades a los Estados y Municipios para prevenir y controlar la contaminación ambiental, participar en la prevención y control de la contaminación de las aguas, en la creación de zonas de reservas de interés estatal o municipal, y en el establecimiento de sistemas de evaluación de impacto ambiental en las materias que no sean de jurisdicción Federal.

Posteriormente y bajo la vigencia de esta ley, en 1992, la estructura gubernamental para la gestión ambiental da un cambio, ya que surge la Secretaría de Desarrollo Social que viene a sustituir a la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. A esta nueva Secretaría se le distribuyen competencias en materia ambiental, naciendo dos órganos desconcentrados y actualmente vigentes, el Instituto Nacional de Ecología con atribuciones en materia de planeación, de normatividad y de investigación, y por otra parte por la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, con atribuciones de naturaleza coercitiva a efecto de vigilar el cumplimiento de la ley, a través de sus reglamentos y normas técnicas ecológicas, ahora normas oficiales mexicanas.

Hasta el momento, y durante su vigencia, se han expedido cinco reglamentos, los cuales son:

- En materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera. (D. O. 25/XI/88)
- En materia de impacto ambiental. (D.O. 7/VI/88)
- Para la prevención y control de la contaminación generada por vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su zona conurbada. (D.O. 25/XI/88)
- En materia de residuos peligrosos. (D.O. 25/XI/88)
- Reglamento para el transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos. (D.O. 7/IV/93)

Como complemento a la reglamentación, y de acuerdo con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y su respectivo Programa Nacional de Normalización, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1992 y el 29 de marzo

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

de 1993, se han formulando Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental hasta el momento son:

SEMARNAP	NORMAS PUBLICADAS	EMERGENTES
AGUA	7	
ATMOSFERA MONITOREO	5	
CONTAMINACIÓN ATMOSFERICA	21	1
APROVECHAMIENTO FORESTAL	15	1
FAUNA	1	
RESIDUOS PELIGROSOS	9	
RUIDO	4	
PESCA	18	
TOTAL	80	2

Es importante señalar que aunque la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es llamada una ley marco, es también necesario señalar la cantidad de leyes sectoriales que tocan temas de naturaleza ambiental, mismas que han surgido en el transcurso de esta transición legislativa, como son la Ley Minera (D.O 06/06/92), la Ley Federal de Sanidad Vegetal (D.O. 05/01/94), la Ley Agraria (D.O. 26/02/92), la Ley de Aguas Nacionales (D.O. 01/12/92), la Ley Federal de Sanidad Animal (D.O. 18/06/93), la Ley de Pesca (D.O. 25/06/92), la Ley Forestal (D.O. 25/06/92), la Ley General de Asentamientos Humanos (D.O. 21/07/93), entre otras, y que de alguna manera han formado la legislación con que contamos para la protección de nuestro *medio ambiente*.

1.3. La Formulación de la Política Ambiental.

Una vez analizados los antecedentes constitucionales y legislativos en materia ambiental, pasemos a señalar como se formula la política ambiental en nuestro país.

Para la formulación de la política ambiental es necesario que señalemos cuáles son los métodos que el Estado utiliza para crear una política ambiental adecuada a la realidad, y estos métodos los podemos encontrar en el sistema jurídico de cada Estado, por que es el Estado el que determina cuales van a ser sus fines y por lo tanto, cuál es el ámbito de la función pública que debe desempeñar.²⁷

Además, es el propio sistema jurídico de cada Estado el que señalará las formas que el mismo empleara para realizar las actividades propias de la función pública, y a que régimen se sujetarán²⁸.

El régimen de los métodos para la política ambiental del Estado hay que buscarlo, como lo mencionamos, en el sistema jurídico, que en principio nos debe decir quién o quiénes formulan la política ambiental, y cómo se formula, así como cuáles van a ser sus alcances.

Estas reglas de que hablamos, y que son establecidas por los procedimientos legislativos vigentes en cada país, son jerárquicamente superiores a cualquier otra, y sobredeterminan el conjunto de la gestión ambiental. Pero la política ambiental del Estado se formula también por vías administrativas, esto es, por medio de las mismas autoridades facultadas para llevar a cabo la gestión del ambiente, y en los casos de los países con un sistema de planificación nacional, por las autoridades encargadas de esa planificación.²⁹

²⁷ BRAÑES, Raúl, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Op. cit. p. 150.

²⁸ BRAÑES, Raúl, Op. cit. p. 150.

²⁹ *Ibidem*, p. 150.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Los alcances de la política ambiental están directamente ligados a como está formulada, esto es, la política ambiental formulada mediante los sistemas jurídicos para la protección del ambiente es obligatoria para el Estado y el conjunto de la sociedad, en cambio, la política ambiental formulada por las autoridades facultadas para realizar la gestión ambiental, es obligatoria sólo para la administración pública; por su parte, la política ambiental formulada a través de la planificación, obliga en los términos en que pueden obligar los mismos planes o programas realizados por ella, de acuerdo con las particularidades de cada sistema de planificación. Esto significa que la política ambiental puede tener un carácter puramente inductivo, incluso para la propia Administración Pública, hasta un carácter estrictamente vinculante, no solo para el Estado, sino también para el conjunto de la sociedad.³⁰

1.3.1 Formulación de la Política Ambiental: Vía Legislativa.

En nuestro país, las principales políticas ambientales que se han formulado se encuentran establecidas por la vía legislativa. Esto es, a través de las leyes, y la fuente más importante en esta materia actualmente se encuentra establecida en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en sus artículos 15 y 16, donde se enuncian una serie de principios de gran importancia y que deberán observarse en la formulación de la misma, por que se estima que un ordenamiento jurídico de esta naturaleza debe contener un repertorio de políticas y de mecanismos para su ejecución, como lo son las leyes más avanzadas en el mundo en esta materia, pero es conveniente decir que no sólo la LGEEPA agota el tema respecto a la política ambiental sino que también se ocupan de ella otros ordenamientos jurídicos de naturaleza ambiental existentes en nuestro país.

Como mencionamos anteriormente, es en el capítulo tercero de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que se toca el tema de la política ambiental, y más particularmente en su artículo 15, que tiene efectos vinculantes con la Federación pero también para las Entidades Federativas y los Municipios.

³⁰ Idem.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

El artículo 15 de la LGEEPA menciona: *"Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas 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:*

I.- Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;

II.- Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad;

III.- Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico;

IV.- Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales;

V.- La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones;

VI.- La prevención de las causas que lo generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos;

VII.- El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad;

VIII.- Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;

IX.- La coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas;

X.- El sujeto principal de la concertación ecológica 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;

XI.- En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XII.- Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes tomarán las medidas para garantizar ese derecho.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

XIII.- *Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente ley y otros ordenamientos aplicables.*

XIV.- *La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable.*

XV.- *Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable;*

XVI.- *El control y prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural de los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población;*

XVII.- *Es interés de la nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce su soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción internacional;*

XVIII.- *Las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante las demás naciones, promoverán la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales y globales, y*

XIX.- *A través de la cuantificación del costo de la contaminación del ambiente y del agotamiento de los recursos naturales provocados por las actividades económicas en un año determinado, se calculará el Producto Interno Neto Ecológico. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática Integrará el Producto Interno Neto Ecológico al sistema de cuentas nacionales”.*

Por su parte el artículo 16 de la LGEEPA menciona:

“Las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias, observarán y aplicarán los principios a que se refieren las fracciones I a XV del artículo anterior”.

De lo anterior podemos decir que los principios de política ambiental no están dirigidos a los particulares, pues por su naturaleza son mandatos concebidos para orientar las actividades de las autoridades públicas. Las normas jurídicas, que son la expresión de esos principios, en cambio, son vinculantes para los particulares; sin embargo, estos principios pueden devenir indirectamente en obligatorios por la vía de los convenios de coordinación, que puede celebrar la Federación con los particulares interesados, dentro del sistema jurídico de la planeación del desarrollo nacional.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Es importante mencionar que no sólo la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, hace referencia a la política ambiental, sino que todas las leyes ambientales sectoriales hacen referencia a ella, pero desde el punto de vista del recurso que regulan específicamente.

1.3.2 La Formulación de la Política Ambiental: Vía Administrativa.

La existencia de un sistema formal de planeación nacional de desarrollo en México ha determinado que, al lado de la formulación de la política ambiental por la vía legislativa, haya tomado también gran importancia. De hecho, el marco más importante que nuestro país ha tomado para la elaboración de la política ambiental, hasta antes de la LGEEPA, es a través de la Planeación Nacional del Desarrollo, y en la propia Ley de Planeación, no se hace referencia específica a una planeación ambiental, pero tampoco la ignora.

A lo anterior hay que mencionar que la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se encarga de incorporar jurídicamente la dimensión ambiental en la Planeación Nacional del Desarrollo, al disponer en su artículo 17 de la LGEEPA, a la planeación como uno de los instrumentos de la política ambiental, misma que más adelante analizaremos.

Por lo tanto, se demuestra la importancia de que la política ambiental esté contenida en la planeación de todo país, en este caso, de México. El fundamento legal de la planeación nacional del desarrollo se encuentra contenido en nuestra Constitución en los artículos 25 y 26, los que se refieren respectivamente: 1) corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para lo cual planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica del país; 2) El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional; 3) Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Por su parte, la Ley de Planeación (D.O. 5/1/83) nos da un concepto de Planeación Nacional de Desarrollo (artículo 3) señalando lo siguiente: *"Se entiende por planeación nacional del desarrollo 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"*.

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 los objetivos validados por la sociedad.³¹

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.

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

Algo importante de destacar es que una planeación democrática fortalece la soberanía y la independencia nacional, 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.

³¹ Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Nuestra Constitución Historia de la libertad y la soberanía del pueblo de México. México, 1990. Tomo 10, p.84.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

La planeación atiende 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.

Es el artículo 26 de la Constitución Política, en su párrafo segundo, que establece la creación de un Plan Nacional de Desarrollo, que viene siendo el corazón de la Ley de Planeación, y al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal; dicho Plan será elaborado con la participación de los grupos sociales interesados, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tal y como lo estipula la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 31 fracción I, por lo que la Ley de Planeación recoge este mandato en su capítulo cuarto, artículo 21, mismo que establece que el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de los seis meses siguientes a la toma de protesta del presidente electo, y su vigencia no excederá del período Constitucional que le corresponda, aunque podrá tener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

Es importante señalar que una vez aprobados el Plan y los programas que devengan de él, serán obligatorios para todas las dependencias de la Administración Pública Federal, así como a las Entidades Paraestatales y hasta en determinados casos los Gobiernos de los Estados a través de convenios de coordinación, como también con los grupos sociales y particulares, con el único fin de lograr las metas que el mismo plan propone.

Aquí es donde tiene importancia para la política ambiental el Plan Nacional de Desarrollo, pues como se ha dicho, es obligatorio para toda la Administración Pública Federal y, en ocasiones, el sector privado y hasta los particulares, a través de los ya mencionados convenios de coordinación, que son documentos obligatorios para las partes que lo celebran. De lo anterior se desprende que la política ambiental formulada por un país, como lo es México, con un sistema de planificación nacional, alcance o

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.
pueda alcanzar una fuerza de obligatoriedad, tanto como si se formulara la política ambiental por una vía legislativa.

Ahora bien, no sólo la política ambiental se puede elaborar por medio del sistema de Planeación Nacional que nos hemos referido anteriormente, sino que también se puede elaborar a través de una vía “*puramente administrativa*”, ello es posible por que la legislación Federal faculta a ciertas dependencias, y en dicho caso, a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, para formular todo tipo de políticas sobre el *medio ambiente* en nuestro país, estando, claro, dentro de sus atribuciones que marca la ley, que en este caso sería la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta facultad será ejercida a través del Instituto Nacional de Ecología; y por último, la LGEEPA menciona, en su artículo sexto, que:

“Las atribuciones que esta ley otorga a la Federación, serán ejercidas por el Poder ejecutivo Federal a través de la Secretaria (SEMARNAP), salvo las que directamente correspondan al Presidente de la República por disposición expresa de ley”.

El artículo antes mencionado hace referencia al artículo quinto, que en su fracción I dice:

“Son facultades de la Federación:

I.- La formulación y conducción de la Política Ambiental nacional;.....”

De lo anterior se desprende que la misma Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente faculta a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca a formular la política ambiental nacional desde un punto de vista puramente administrativo.

La política ambiental establecida por la vía puramente administrativa a la que nos hemos referido, es obligatoria sólo para la Administración Pública Federal, y puede llegar a serlo también para los particulares, en la forma que dispongan los convenios de coordinación que se celebren con éstos.

Por último, una vez explicado cuales son los métodos de como se puede formular la política ambiental en nuestro país, es importante ahora referirnos quiénes son los destinatarios de esas políticas ambientales que, como mencionamos, la aplicación de la política ambiental es un elemento esencial de la gestión ambiental, e incumbe a los destinatarios de los mandatos contenidos en esas políticas que, por lo general, son los mismos organismos que participan en la gestión ambiental; pero no sólo van dirigidos a ellos sino a toda persona privada o pública que se sitúa en la hipótesis de la política ambiental respectiva.

1.4 Los Programas y su importancia en la Política Ambiental en México.

El Plan Nacional de Desarrollo contempla una serie de programas que se indican en el artículo 22 de la Ley de Planeación, y que pueden ser sectoriales, institucionales, regionales y especiales, en donde estos programas observaran congruencia con el plan que les dio origen.

Como mencionamos, los programas tienen tanta importancia como el mismo Plan Nacional de Desarrollo, y el período de los mismos va ligado al mismo Plan, aunque podrán contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

Los programas a que se refiere la Ley de Planeación son los siguientes:

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

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

- 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).
- Los Programas Especiales.- Se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el plan o las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector (artículo 26).

Conforme al artículo 30 de la Ley de Planeación, tanto el Plan Nacional de Desarrollo como los programas sectoriales son publicados en el Diario Oficial de la Federación. De ahí la importancia, como se había dicho del Plan y los programas, porque se vuelven obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias. Además, la ejecución del plan y los programas, como mencionamos, podrá concertarse con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares, así como inducir las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar el cumplimiento de los objetivos del plan y los programas. Por último, también se puede establecer la coordinación para la ejecución del plan y los programas con los Gobiernos de los Estados, a través de los convenios de coordinación; esto es de suma importancia para la materia ambiental, por que de una u otra forma se vuelven obligatorios, como lo veremos más adelante en los programas relacionados con el *medio ambiente* en nuestro país.

Dentro del vigente Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, destacan cinco programas de mediano plazo relativos a la gestión ambiental y de recursos; dichos programas son:

- Programa de Medio Ambiente.
- Programa de Pesca y acuacultura.
- Programa Forestal y de suelo.
- Programa Hidráulico.
- Programa para atender la Agenda del Desarrollo Sustentable.

Dichos programas tienen como objeto de regulación del *medio ambiente*, los recursos naturales y el desarrollo sustentable, y de ahí su importancia en la política ambiental de nuestro país. A continuación se analiza brevemente el contenido de cada uno de ellos.

Con relación al Programa de Medio Ambiente, el cual se fundamenta en el concepto de sustentabilidad. La operación y viabilidad del programa parte de un conjunto de instrumentos de política ambiental enmarcados en la legislación vigente que se despliegan en quince grandes estrategias, traducidas en proyectos y acciones prioritarias vinculadas a los lineamientos principales de política económica, vigentes en el contexto macroeconómico del país.³²

Con relación al programa de pesca y acuicultura, dicho programa se orienta hacia la consecución de cuatro objetivos generales, enmarcados en los lineamientos de impulso al crecimiento económico sostenido, aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y protección de especies y del medio natural.

El programa forestal y del Suelo contiene orientaciones de la política respectiva de fin de siglo, los objetivos, estrategias e instrumentos que permitan transformar el aprovechamiento de los recursos forestales, maderables y no maderables, así como preservar y recuperar la calidad de los suelos.³³

El programa Hidráulico se establece sobre la base de una estrategia integral para la modernización del manejo del agua, y se plantean tres objetivos fundamentales: la asignación equitativa y eficiente del agua, el aprovechamiento sustentable y eficiente del recurso, y acciones para la reducción de los problemas como las pérdidas relacionadas con los fenómenos meteorológicos, y la carencia de información oportuna.³⁴

³² Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Informe de Labores 1995-1996. p 12.

³³ Informe de Labores 1995-1996. Op. cit. p. 11.

³⁴ *Idem*.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Y por último, el Programa para atender la agenda del desarrollo sustentable, que se estableció para responder al compromiso contraído por México, en la cumbre de Desarrollo y Medio Ambiente de las Naciones Unidas, realizada en Río de Janeiro en 1992.

Por lo tanto, cada uno de los programas sectoriales presenta una nueva visión para el aprovechamiento, manejo, protección y conservación de los recursos naturales y de los servicios ambientales, fomentando una mayor participación de los agentes directamente involucrados en su explotación o en los efectos sobre la naturaleza y el *medio ambiente*, de manera tal que conciben perspectivas integrales y efectos en otros recursos, en los ecosistemas y en las regiones.

Ahora bien, no son los únicos programas, pues existen otros programas de tipo especial, que debido al esfuerzo que representa la planificación de la política ambiental y del manejo de los recursos naturales, ha tenido la necesidad de extender acciones en ámbitos particulares fundamentales para la estrategia de sustentabilidad, que por sus características, requieren de programas especiales con objetivos, estrategias, políticas e instrumentos específicos, definidos en corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad.

Entre los que destacan son:

- El Programa de Áreas Naturales Protegidas de México 1995-2000.
- El Programa de Protección Ambiental y Competitividad Industrial.
- El Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México.

Y por último, también existen Programas de Desarrollo Regional Sustentable, que como se sabe, en materia de recursos naturales y de *medio ambiente*, las políticas generales son insuficientes e inadecuadas para corresponder a las condiciones particulares y heterogeneidades de las diversas regiones del país. De tal forma que se tuvo la necesidad de coordinar esfuerzos especiales para desarrollar programas de

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

fomento al aprovechamiento sustentable de los recursos, en función de las particularidades y potencialidades de las regiones.

2. La Política Ambiental en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en los Planes Nacionales de Desarrollo y Programas Ambientales.

2.1 Los Principios de la Política Ecológica General.

Como mencionamos en el capítulo anterior, cuando analizamos la formulación de la política ambiental a través de la vía legislativa, es en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, propiamente en sus artículos 15 y 16, donde se enuncian una serie de principios y criterios ecológicos generales de gran importancia, mismos que deberán observarse en la formulación de la política ambiental.

El artículo 15 de la ley contiene dos categorías de principios de la política ambiental: la primera esta conformada por los principios que llamaremos "*descriptivos*", por que son formulados como proposiciones que se limitan a establecer relaciones de ser o de realidad; la segunda, por principios que llamaremos "*prescriptivos*", o "*normativos*", por que proponen una situación actual como exigencia de conducta de "deber ser"³⁵. A continuación se hará mención de cada uno de ellos, establecidos en la ley.

El primero de los principios descriptivos, nos dice la fracción I del Artículo 15, que "*Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad*", hay que mencionar que la palabra "*patrimonio*" no se está empleando como ha señalado el derecho moderno, como un conjunto de obligaciones y derechos susceptibles de valoración pecuniaria, que constituyen una universalidad de derecho³⁶; Si no que se está empleando la palabra patrimonio, vinculada más bien con su origen, es decir, de la voz latina *patrimonium*, que se usaba para señalar el conjunto de bienes que una persona había heredado de sus ascendientes, con ella se trata de señalar que es un conjunto de bienes

³⁵ BRAÑES, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V. México D.F. 1994. p. 158.

³⁶ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tomo II. Editorial Porrúa S.A. México D.F. 1980. p 9.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

transmitidos de generación en generación y que, en consecuencia, deben de ser conservados para que se asegure dicha transmisión a las futuras generaciones.

Es claro que las nociones de patrimonio, que son frecuentes en el derecho moderno, no se relacionan con las que se pretende utilizar como principio de política ambiental, pero lo que las hace comunes es la designación, mediante la palabra patrimonio, de una universalidad de cosas que pertenecen a alguien, esto es, si bien es cierto que las cosas que integran el patrimonio natural no son bienes, derechos, obligaciones y cargas susceptibles de valorizarse en dinero, sino bienes que exclusivamente forman parte de ese patrimonio en la medida en que tienen un significado determinado para la nación, independientemente que sean o no susceptibles de valorizarse pecuniariamente; la razón de pertenencia entre la nación y esos bienes no significa que sea dueña de ellos sino que la nación tiene en todo tiempo una potestad sobre ellos y le permite regularlos.³⁷

El segundo de los principios descriptivos se establece en la misma fracción primera: *"del equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país"*. Dicho principio tiene una gran relación con el *medio ambiente* y el desarrollo de México, es decir, este principio se fundamenta en el *ecodesarrollo*, *"entendiéndose este, como el desarrollo a nivel regional y local congruente con las potencialidades del área en cuestión, prestándose atención al uso adecuado y racional de los recursos naturales y a la aplicación de estilos tecnológicos apropiados y a la adopción de formas de respeto hacia los ecosistemas naturales centrandose sus objetivos en utilizar los recursos según las necesidades humanas y mejorar y mantener la calidad de vida humana para esta generación y para las futuras"*³⁸. Y a través del mismo que se pone de manifiesto la necesidad de un desarrollo sustentable.

El tercero de los principios, descriptivo de política ambiental, se encuentra establecido en la fracción VI de la ley, al mencionar que: *"la prevención de las causas que los*

³⁷ BRAÑES, Raúl. Op Cit. P. 160.

³⁸ GUTIERREZ NAJERA, Raquel. *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*. Editorial porrúa, México D.F., 1998, p. 50.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos", con relación a lo anterior, se sabe que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente fue inspirada en ese principio, al ser una ley marco que no sólo se remita a solucionar los efectos del problema ambiental, sino que vaya a sus orígenes para prevenirlos.

El cuarto principio descriptivo se encuentra en las fracciones IX y X de la ley que argumentan: "la coordinación entre las dependencias y las entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas", y que: *"el sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza"*. Los anteriores principios nos dan un claro ejemplo de la intención del legislador de dar a esta ley un carácter transectorialista, y su necesidad de que participen activamente en ella los grupos y organizaciones sociales.

El quinto principio descriptivo se encuentra establecido en la fracción XVI de la ley al establecer que: *"el control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población"*, como se observa, este principio pone de manifiesto que es necesario cumplir con una política ambiental de protección hacia los recursos naturales, así como que exista una política ambiental en relación con los asentamientos humanos, para poder elevar la calidad de vida de la población en general.

Y finalmente, el sexto principio descriptivo establecido en la fracción XVII subraya que: *"es de interés de la nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce su soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción internacional"*. Con lo anterior, se pone de manifiesto el respeto que debe haber entre las naciones del mundo, y la importancia de la materia ambiental en el mundo actual.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Ahora bien, en lo que respecta a los principios prescriptivos o normativos, se encuentran previstos también en el artículo 15 de la LGEEPA, en las siguientes fracciones:

Fracción II, que establece que: *“los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e identidad”*. Dicho principio toca un tema muy importante para la protección del *medio ambiente*, ya que cuando se aprovechen los ecosistemas, y sus elementos deben ser aprovechados de una manera sostenible para que se asegure su renovabilidad y, de esta manera, no haya un obstáculo entre el aprovechamiento de dichos ecosistemas y sus elementos.

El segundo de los principios normativos o prescriptivos se encuentra en la fracción III del artículo 15 de la ley en mención, y establece que: *“las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico”*, esta fracción se relaciona con la fracción V, que establece que: *“la responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinaran la calidad de vida de las futuras generaciones”*. En este principio se determina un deber por parte de las autoridades a velar por la protección del ambiente, y esto se demuestra a través de este principio de solidaridad social, para no comprometer a las futuras generaciones, lo que se entiende por un desarrollo sustentable.

El tercer principio prescriptivo se encuentra en la fracción XII, mismo que se encuentra vinculado con las dos fracciones anteriormente mencionadas, y que establece que: *“toda persona tiene el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes tomarán las medidas para garantizar ese derecho”*. Dicha fracción tiene mucha importancia porque es la consagración del derecho a disfrutar un medio ambiente adecuado. Como se había mencionado en el capítulo anterior, en la parte relativa a los antecedentes constitucionales y legislativos, todavía hace falta que este derecho no se quede a la altura de una norma secundaria sino que es necesario que se eleve expresamente a rango constitucional como una nueva garantía social.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

El cuarto principio normativo de la política ambiental se encuentra en la fracción VII del mencionado artículo 15 que dice: *“el aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad”*. El anterior principio establece dos puntos importantes, el primero la necesidad de proteger el mantenimiento de los recursos naturales renovables debido a su aprovechamiento, y por ese mantenimiento se asegure su renovabilidad.

El quinto de los principios normativos se encuentra en la fracción VIII, que menciona que: *“los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos”*. Al igual que el principio anterior, se persiguen dos objetivos con este principio, que son la protección de utilizar de un modo sustentable los recursos naturales no renovables para evitar su agotamiento, y el peligro que puede causar su explotación desmedida para el ambiente.³⁹

El sexto principio normativo se encuentra en la fracción XI, que establece que: *“en el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al estado, para regular, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico”*. Este principio es de suma importancia por que el Estado, en determinadas ocasiones y bajo criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico, podrá condicionar las acciones de los particulares, en los campos de lo económico y social, lo cual está regulado por la Constitución Federal en su artículo 25 párrafo sexto.

Por último, el séptimo principio prescriptivo de la política ambiental es una expresión de la política de cooperación internacional, y está plasmado por la fracción XVIII del artículo 15 de la ley, que dice: *“las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante las demás naciones, promoverán la preservación y restauración del equilibrio de los*

³⁹ Ibidem, p. 162.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

ecosistemas regionales y globales”, la importancia de este principio prescriptivo es que se le da la respectiva importancia que se merece a la problemática ambiental que actualmente vivimos, debido a que los problemas ambientales son de una naturaleza global, y es necesaria la cooperación de todos los países para darle una solución al mundo en que vivimos.

2.2 Los Criterios Ecológicos Generales.

Como se menciona anteriormente, es a partir de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que se dio un giro respecto a la política ambiental en nuestro país. Además de los principios de política ambiental, que mencionamos en el inciso anterior y que deben seguirse, se establecieron también una serie de criterios ecológicos generales, y estos son un conjunto de principios más específicos que los que se enuncian en el artículo 15 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Por su parte, la LGEEPA, en su artículo tercero fracción X, da la definición de Criterios Ecológicos, siendo estos, *“los lineamientos obligatorios contenidos en la presente ley, para orientar las acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, que tendrán el carácter de instrumentos de la política ambiental”*.

Los criterios ecológicos generales tocan temas relativos a:

1. .- Los criterios para la formulación del Ordenamiento Ecológico (artículo 19 LGEEPA).
2. .- Los criterios para la planeación del desarrollo urbano y la vivienda y para cumplir con lo dispuesto con el artículo 27 Constitucional respecto de los asentamientos humanos (artículo 23 LGEEPA).
3. .- Los criterios para la protección de la flora y fauna silvestre (artículo 79 LGEEPA).
4. .- Los criterios para el aprovechamiento sustentable del agua y de los ecosistemas acuáticos (artículo 88 LGEEPA).
5. .- Los criterios para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo y sus recursos (artículo 98 LGEEPA).
6. .- Los criterios para la protección a la atmósfera (artículo 110 LGEEPA).

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

7. - Los criterios para la prevención y control de la contaminación del agua (artículo 117 LGEEPA).
8. - Los criterios para la prevención y control de la contaminación del suelo (artículo 134 LGEEPA).

De este modo, todos los elementos naturales están de cierta forma protegidos a través de estos criterios ecológicos generales, que debe contemplar la política ambiental de nuestro país para que de esta forma se llegue a un desarrollo sustentable.

2.3 La Política Ecológica en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y en el Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

La política ambiental no sólo se encuentra en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, sino que existen otros documentos importantes que la contemplan y que son importantes, tales como el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales, como es el caso de los Programas ambientales derivados de dicho Plan. A continuación haremos un repaso de los mismos desde el sexenio pasado, en virtud de que es durante ese que se expidió la LGEEPA de 1988.

El tema ambiental empieza a formar parte de la política nacional a partir de la década de los ochentas, y específicamente durante el sexenio de Miguel de la Madrid que se incluye en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988 con la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano de Ecología; y es durante la vigencia de dicha dependencia, que se elabora el primer programa Nacional de Ecología para los años 1984-1988.

Posteriormente y durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, nace el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el cual da cumplimiento al mandato Constitucional que impone al Gobierno de la República la obligación de planificar democráticamente el desarrollo.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se propuso avanzar hacia el logro de cuatro objetivos fundamentales: primero, defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo; segundo, ampliar nuestra vida democrática; tercero, recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios; y cuarto, elevar, productivamente el nivel de vida de los mexicanos, es en este punto donde se trata el tema de la protección del medio ambiente⁴⁰.

En lo que respecta específicamente a nuestra materia ambiental, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 asumió, entre sus más altas prioridades, la protección y restauración del *medio ambiente*, en donde su objetivo fundamental fue armonizar el crecimiento económico con el restablecimiento de su calidad, promoviendo la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Ordenar las zonas y regiones del país con criterios ecológicos, sujetar los proyectos de desarrollo a criterios de cuidado ambiental, detener la contaminación del agua, mejorar la calidad del aire y adecuar el marco legal, la educación y el uso de nuevas tecnologías; estas son las líneas de acción del plan que cumplen con una obligación histórica y moral con las futuras generaciones.

Como observamos, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, hay un apartado referente a la protección del *medio ambiente*, tema que nos corresponde analizar brevemente, dice el plan: *“los ríos, mares, bosques, selvas, tierras cultivables, flora y fauna silvestre y mantos acuíferos, constituyen el vasto patrimonio natural de México y la base de su enorme potencial para el bienestar de su sociedad. La diversidad geográfica ha propiciado la existencia de variados ecosistemas, caracterizados por la presencia de diferentes tipos de comunidades vegetales y animales en razón de sus conjuntos hidrográficos, la composición diversa de sus suelos y características climatológicas”*⁴¹.

Para afrontar la cuestión ambiental, es imprescindible tener en cuenta que el avance material de la economía conlleva frecuentemente, graves riesgos ecológicos, que no deben ser soslayados en el diseño y ejecución de otras políticas del desarrollo.

⁴⁰ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal.

⁴¹ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Op. cit.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Cuando el crecimiento de la producción de bienes y servicios conduce al deterioro del *medio ambiente*, cabe cuestionar si dicho avance representa realmente un progreso para la sociedad.⁴²

Con el propósito de precisar las tareas del quehacer ecológico, se establecieron en el plan una serie de principios prioritarios:

- Hacer del **ordenamiento ecológico** de las zonas y regiones del país un instrumento eficaz de protección del medio ambiente;
- Conservar y usar adecuadamente los recursos naturales;
- Sujeter los proyectos de obras y actividades en el desarrollo nacional a criterios estrictos de cuidado ambiental (e.i.a.);
- Detener y revertir la contaminación del agua;
- Mejorar la calidad del aire especialmente en las zonas de alta concentración demográfica;
- Atender la limpieza del suelo, con el tratamiento adecuado de los desechos sólidos y el manejo correcto de sustancias peligrosas;
- Adecuar y ampliar el marco legal para impedir acciones que dañan seriamente el medio ambiente;
- Hacer de la **educación** un medio para elevar la conciencia ecológica de la población, utilizando como complemento a los medios de comunicación en este propósito;
- Utilizar los avances tecnológicos en el mejoramiento del ambiente;
- Asegurar la participación de la sociedad en la protección de nuestro medio ambiente; y
- Establecer y mejorar los canales de comunicación y apoyo con otros países para la solución del problema ecológico.⁴³

Ahora bien, en lo que respecta a nuestro tema central, que son los instrumentos de política ambiental, el plan determinó, con relación al ordenamiento ecológico, una serie de acciones a seguir:

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

⁴² Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. 120.

⁴³ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Op, cit. p. 121.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

- Ejecutar los proyectos de ordenamiento ecológico existente.⁴⁴

En lo que respecta al Impacto Ambiental, determinó los siguientes lineamientos a seguir:

- Asegurar, mediante la vigilancia y, si es necesario, el uso de sanciones, que los proyectos de obras y actividades se realicen en las condiciones legales y autorizadas;
- Apoyar a Estados y Municipios en la elaboración de sus proyectos de impacto ambiental; e
- Incorporar consideraciones de impacto ambiental en la asimilación de tecnologías.⁴⁵

Asimismo, en lo que se refiere al riesgo ambiental, el plan determinó las siguientes acciones a seguir:

- Acelerar el proceso de la elaboración de normas técnicas y metodológicas para evaluar y prevenir el riesgo ambiental;
- Fortalecer la coordinación interinstitucional e intersectorial para la aplicación de mecanismos de análisis de evaluación de riesgo ambiental;
- Determinar en forma coordinada entre las dependencias competentes, el catálogo de las actividades que deban considerarse como altamente riesgosas;
- Coordinar con los Gobiernos Estatales y Municipales los programas de identificación de áreas de alto riesgo, para la determinación de zonas intermedias de salvaguarda; y
- Apoyar a las industrias o instituciones que lo demanden en la evaluación y análisis de los factores de riesgo.⁴⁶

Por último, en lo que se refiere a la educación como un instrumento indispensable para la formación de una sólida cultura ecológica, el plan determina lo siguiente:

Fortalecer los mecanismos de coordinación con las autoridades Federales, Estatales y Municipales, para divulgar aspectos ecológicos, así como difundir disposiciones jurídicas fundamentales con un lenguaje adecuado al sector de la sociedad.⁴⁷

⁴⁴ Ibidem, p.122.

⁴⁵ Ibidem, p. 123.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Ibidem, p.125.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.
**La Política Ecológica en el Programa Nacional para la Protección del Medio
Ambiente 1990-1994.**

El Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de julio de 1990, se orientó a compatibilizar el proceso general del desarrollo con el restablecimiento de la calidad del medio ambiente y la conservación y el respeto a los recursos naturales.⁴⁸

Dicho Programa reconoce que, para lograr el propósito establecido en él, se necesita el mejoramiento de los sistemas productivos y el cambio de algunos hábitos y prácticas de la sociedad. Y menciona que los resultados no podrán darse de una forma inmediata, sino a través de una gestión que, con base en un horizonte de largo plazo, considere la participación apropiada de los tres niveles de gobierno y de los sectores social y privado.⁴⁹ Por lo tanto, se continuarán estableciendo las bases para lograr soluciones integrales que ataquen el origen del problema y no solamente sus consecuencias.

El Programa se estructura en cinco capítulos. El primero corresponde al diagnóstico, en el cual se describen las características geográficas del territorio, los elementos generales de la problemática ambiental y la situación actual de los recursos naturales y de cada uno de los componentes de la gestión ambiental; el segundo capítulo plantea el propósito general de hacer de la gestión ambiental uno de los instrumentos necesarios para modernizar el desarrollo nacional con armonía con el *medio ambiente* en un horizonte de largo plazo; el tercer capítulo plantea las estrategias, tanto generales como específicas, para la consecución de los propósitos del programa; en el cuarto capítulo se establecen las metas que se pretenden alcanzar con este programa, a cada meta le

⁴⁸ Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994. Secretaría de Desarrollo Social. México 1990. p. 13.

⁴⁹ Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente. Op. Cit. p. 13.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

corresponden una o más estrategias a seguir y, para cumplir con ellas, se establecen bases fundamentales de una gestión ambiental que tienda a madurar en un largo plazo; y por último, en el capítulo quinto se precisan las líneas de instrumentación para la atención de los problemas específicos, que permitan definir los presupuestos necesarios.

Es importante señalar, que los objetivos del Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994, se pueden atender de dos vertientes, la primera como un objetivo general, que determina que en virtud de que el Plan Nacional de Desarrollo ha planteado como una forma de vida para el cambio, incrementar el nivel de vida de la población, y considera para lograrlo a la protección del medio ambiente, introduciendo en el proceso de desarrollo las modificaciones necesarias para lograrlo. De ahí que el objetivo general del Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994, sea *"armonizar el crecimiento económico con el restablecimiento de la calidad del medio ambiente, promoviendo la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales"*⁵⁰

La segunda vertiente es el objetivo específico del programa, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- **Hacer del ordenamiento ecológico del territorio nacional un elemento eficaz de protección del medio ambiente, armonizando el desarrollo 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.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 35.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

- Fortalecer el marco jurídico ecológico con un enfoque integral, para impedir acciones que dañen el medio ambiente y los recursos naturales.
- **Contribuir 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 participación y la corresponsabilidad de la sociedad en la protección del ambiente.
- Fortalecer la vinculación y cooperación internacional, que permita el intercambio y los apoyos recíprocos para la solución de los problemas ecológicos.⁵¹

El sector ambiental en México ha dispuesto políticas, estrategias y programas vinculados con las diferentes instancias del desarrollo económico y social del país, asimismo, el plan reconoce que los problemas ambientales son provocados por el conjunto de actividades humanas, por ende, su solución sólo puede darse de manera conjunta entre el Estado y la sociedad.

Entre las metas que establecía el Programa, en lo referente a los instrumentos de política ambiental, que es el tema central de nuestro trabajo, son las siguientes, que en materia de ordenamiento ecológico dice: *“El ordenamiento ecológico del territorio es el instrumento, para que la planeación del desarrollo nacional contemple de manera adecuada la utilización del suelo y propicie un manejo correcto de los recursos naturales. Se definirá la normatividad y los mecanismos para ajustar la política del crecimiento urbano nacional, en los términos de la vocación natural del suelo, con atención preponderante a las zonas industriales, las áreas urbanas de crecimiento acelerado y los asentamientos aledaños a cuencas hidrológicas.*

Se pondrá especial énfasis, por tanto, en actualizar y ejecutar el proyecto de ordenamiento ecológico general del territorio.....”.

En lo que respecta al impacto y riesgo ambiental el Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994, determinó entre sus metas lo siguiente: *para*

⁵¹ Idem.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

asegurar el adecuado cumplimiento de la política ecológica, se consolidará el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, mediante la formulación de guías específicas sectorizadas.

En coordinación con los sectores encargados de la asignación de recursos crediticios para el desarrollo y la autorización de proyectos, se garantizará que no exista actividad u obra pública, que previa a su ejecución, omita la manifestación respectiva. Asimismo se perfeccionará el sistema de información nacional de impacto ambiental.

Se intensificarán los programas de protección civil y ecológica, para garantizar la salvaguarda de la población, sus bienes y los ecosistemas circundantes de la zona donde se desarrollen actividades productivas que, por su naturaleza, representen riesgos significantes. Se exigirá a las empresas con tales características, el perfeccionamiento de sus mecanismos de prevención y control de accidentes, así como la delimitación de zonas intermedias de salvaguarda. Se promulgará el reglamento en materia de prevención y control de riesgo ambiental, así como normas técnicas de seguridad y operación de criterios ecológicos de riesgo para el manejo, almacenamiento, el proceso y la distribución de sustancias peligrosas”⁵²

En lo que respecta a la educación, el programa mencionó en su momento que: *“por la importancia que reviste la formulación de una cultura ecológica, instaurar valores de respeto al entorno natural, en el corto plazo, se tendrá diseñado el programa de educación ambiental. En este, se atenderán las necesidades curriculares desde las etapas básicas hasta las superiores, incluyendo las acciones de capacitación y educación para adultos”⁵³*

2.4 La Política Ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el Programa de Medio Ambiente 1995-2000.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

En la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se llevó a cabo una amplia 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.

⁵² Idem.

⁵³ Idem.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

Además, se recibieron más de 300,000 aportaciones de la población en los buzones y centros de recepción instalados en todo el territorio nacional.⁵⁴

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

- Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
- 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.
- Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea la base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- 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.
- Y promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos, es aquí donde se toca el tema de la política ambiental.⁵⁵

Lo referente específicamente a la política ambiental, se trata en el capítulo 5.8 del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que determina: *“que la política ambiental y el aprovechamiento de los recursos ira más allá de una actitud estrictamente regulatoria, se constituirá también en un proceso de inducción de inversiones en infraestructura ambiental, de creación de mercados y de financiamiento para el desarrollo sustentable. De esta forma el plan pretende hacer compatible el crecimiento económico con la protección del ambiente”.*

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo busca un equilibrio global y regional entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, de forma tal que se logre contener los procesos de deterioro ambiental; también busca inducir un ordenamiento ambiental del territorio nacional, tomando en cuenta que el desarrollo sea compatible con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región. Plantea utilizar los recursos naturales en forma sustentable, mencionando esto para superar de alguna forma a la pobreza que actualmente tenemos, así como reorientar los patrones de consumo y un estricto apego a las leyes.

⁵⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Diario Oficial de la Federación, 31 de Mayo de 1995, p 6.

⁵⁵ Idem.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

En lo que respecta a los instrumentos de política ambiental, y en especial en materia de evaluación de impacto ambiental, el Plan menciona la necesidad de fortalecer la aplicación de estudios de evaluación de impacto ambiental.

Por su parte, y con relación a los instrumentos económicos, el Plan determina que habrá un sistema de incentivos para que a través de dichos instrumentos económicos o de normas, se aliente, tanto a productores y consumidores, a tomar decisiones que apoyen la protección del medio ambiente y, por consiguiente, el desarrollo sustentable. También, a través de estos instrumentos económicos, se llegará a evitar que los que llegaren a provocar costos ambientales, los trasladen a los demás productores y consumidores y, sobre todo, a través de esto se permitirá que los que protejan al medio ambiente reciban estímulos permanentes para reducir la generación de contaminantes y residuos.

De lo anterior cabe hacer notar la importancia de estos instrumentos económicos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, por que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988, no los contemplaba como de los instrumentos de política ambiental, por lo tanto, es a partir de este Plan Nacional de Desarrollo, que son tomados en cuenta y posteriormente incorporados a la LGEEPA, a través de las reformas de la misma en diciembre de 1996.

En lo referente al ordenamiento ecológico del territorio, el Plan menciona que a través de un respaldo técnico, jurídico, económico, y fiscal, se buscará que cada Entidad Federativa y cada región crítica cuente con su respectivo ordenamiento ecológico.

El Plan también hace importantes reflexiones y determina acciones a seguir en lo que respecta a áreas naturales protegidas, contaminación ambiental, el uso eficiente del agua y abastecimiento para la población, el saneamiento de las cuencas hidrológicas, sobre todo las más contaminadas, descargas de aguas residuales, tanto

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

de origen urbano como industrial, la necesidad de cuidar los bosques y su aprovechamiento sustentable de los mismos, en lo que respecta al suelo busca alternativas e instrumentos para contener su erosión y, por último, menciona que en cuanto a los recursos naturales marítimos, en especial la pesca, busca el aprovechamiento sustentable de las especies marinas.

El Plan termina señalando que las políticas y acciones ahí planteadas: *“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. Un componente central de la descentralización, será la inducción de formas de planeación regional en el aprovechamiento de los recursos, orientada a partir del reconocimiento local de las características específicas de esos recursos”.*

Asimismo señala: *“las políticas y acciones en materia de medio ambiente y recursos naturales se sustentaran 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”.* Y concluye diciendo que: *“el éxito de estas estrategias dependerá de la conformación de una cultura de prevención, aprovechamiento sustentable de nuestros recursos y mejoramiento de la calidad de vida, planteada como una de las principales tareas compartidas entre el Estado y la sociedad, donde se privilegien la educación, la capacitación y la comunicación”.*⁵⁶

La Política Ambiental en el Programa de Medio Ambiente 1995-2000.

La formulación del Programa de Medio Ambiente 1995-2000, se fundamenta en las disposiciones jurídicas que regulan el sistema de planeación del desarrollo nacional, así como en las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Como lo señalamos en el apartado anterior, dentro de las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y específicamente lo relacionado a la política ambiental, se establece la necesidad de llegar a un crecimiento sustentable, que se

⁵⁶ Ibidem, P. 92.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

centrará en consolidar e integrar la normatividad, y en garantizar su cumplimiento, frenar las tendencias del deterioro ecológico, inducir un ordenamiento del territorio nacional, aprovechar de una manera sustentable los recursos naturales, y cuidar a la naturaleza reorientando los patrones de consumo y un efectivo cumplimiento a la ley.

El mismo Plan define que habrá un sistema de incentivos que, a través de normas e instrumentos económicos, se aliente a una protección del *medio ambiente*, esto evitará que quienes provoquen daños ambientales traslade su costo a los demás productores y a los consumidores, además, que quienes protejan al medio ambiente y los recursos naturales recibirán estímulos permanentes.

En conclusión, y como lo señalábamos anteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo plantea una serie de políticas y acciones en materia ambiental que se verán reflejadas en el Programa de Medio Ambiente 1995-2000, que se va analizar a continuación.

El Programa de Medio Ambiente 1995-2000, está integrado por VII capítulos, los cuales son los siguientes:

- I. Marco jurídico.
- II. El reto del desarrollo sustentable, panorama general.
- III. Líneas de diagnóstico.
- IV. Objetivo general y objetivos particulares.
- V. **Instrumentos para la política ambiental.**
- VI. Estrategias, proyectos y acciones prioritarias.
- VII. Síntesis gráfica.

El Programa reconoce la necesidad de llegar a un desarrollo sustentable, y menciona que para llegar a ello, la sociedad tendrá que cuidar, entre otras cosas, de no comprometer el sustrato biofísico del que depende el desarrollo, para transmitir a las generaciones futuras una riqueza que, en todas sus dimensiones, no sea inferior a la que estuvo a disposición de la población actual; asimismo, reconoce que la

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

problemática ambiental que actualmente vivimos, en gran parte, es causada por un gran crecimiento económico con un deficiente control ambiental.

En virtud de lo mencionado, el Programa establece la necesidad de llegar a un cambio de fondo, es decir, de carácter institucional, que se lleve a cabo de forma gradual y ordenado por parte del gobierno, pero que también involucre a la sociedad y organizaciones sociales, todo esto bajo la vigencia de un Estado de Derecho.

Por lo tanto, las políticas públicas que se orienten para llegar a dicho cambio se basarán en unos principios, que el Programa establece, y que son los siguientes:

- Prevención : La acción preventiva es más eficiente que la acción remedial.
- Subsidiaridad : Los asuntos públicos se resolverán en la instancia administrativa más cercana al ciudadano, este principio trae implícito otro principio que es la descentralización.
- Quien contamina debe pagar: Asunción de los costos ambientales por parte de quien los provoca, es decir el principio del contaminador- pagador.
- Equidad : Justicia social tanto en el acceso a bienes y servicios ambientales como en la distribución de costos y beneficios.⁵⁷

Asimismo, el Programa establece que se debe avanzar hacia el establecimiento de un conjunto de normas o criterios de calidad ambiental y que estas normas se vinculen con mecanismos económicos y fiscales, y se aseguren parámetros de estabilidad ecológica en un marco de eficiencia productiva. También establece la necesidad de crear nuevos instrumentos de política ambiental, tales como impuestos ecológicos sobre insumos o productos, contratos, subsidios, depósitos y reembolsos, concesiones y licitaciones, fianzas y seguros. Lo anterior determinaría una revisión a la política fiscal, y de esta forma, que las cargas impositivas dejen de centrarse en la gravación de los ingresos, el consumo popular, el empleo, y los activos económicos, lo cual desestimula la inversión, el ahorro, el trabajo, y la innovación, además de tener con frecuencia un carácter regresivo, para transferirse en lo posible hacia procesos socialmente indeseables o dañinos, como el abuso de los recursos naturales, la

⁵⁷ Programa de Medio Ambiente 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. México D.F. p. 23.

ineficiencia energética, las descargas y emisiones contaminantes, los residuos domésticos o industriales. De esta manera se podría mantener la capacidad recaudatoria, a la vez que se incentivan conductas de producción y consumo ambientalmente sustentables, así como también el transformar el marco legislativo y regulatorio.⁵⁶

Algo muy importante que señala el Programa, y que tiene que ver con un desarrollo sustentable, es una nueva figura que se plantea y que posteriormente fue implantada en la LGEEPA, en el artículo 15 fracción XIX, y que es el Producto Interno Bruto Ecológico, que no es otra cosa que cuantificar en dinero el costo de la contaminación del medio ambiente y del agotamiento de los recursos naturales provocado por toda las actividades económicas en un año y cuanto le ha costado al gobierno combatir y restaurar dicho ambiente dañado, como se puede observar la tarea no es fácil sino al contrario muy complicada, por que como determinar en dinero para el estado la contaminación de un río o la tala clandestina de un bosque, Al respecto hay que señalar que actualmente dentro de los campos de economía ambiental y los diagnósticos económicos, se esta elaborando una encuesta sobre los gastos del sector privado en el control, abatimiento y prevención de la contaminación (aire, agua, suelo, residuos), dicho trabajo se esta elaborando conjuntamente con la dirección de economía ambiental, con el INEGI y la Unidad de Analisis Económico y Social (UAES), de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, el cual actualmente se encuentra en proceso de elaboración el contenido de dicha encuesta, para su posterior levantamiento por parte del INEGI dicho análisis, de los resultados de la encuesta estará a cargo de la Dirección de Economía Ambiental y la UAES.

Y por último, establece la importancia que representa la información, la educación, la cultura y la importancia de un cambio tecnológico apoyado por instituciones educativas y de investigación, todo lo anterior para llegar a encaminarse al tan mencionado desarrollo sustentable.

⁵⁶ Programa de Medio Ambiente. Op. Cit. p. 24.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

En virtud de lo anterior, el Programa establece una serie de problemas por afrontar y que comprometen el horizonte de sustentabilidad, y son los siguientes:

- Un sistema de precios que no incorpora información ambiental y que plantea un conflicto entre el beneficio privado y el interés colectivo.
- Libre acceso a recursos ambientales estratégicos por indefinición de derechos de propiedad.
- La protección ambiental, teniendo características de bien público, encuentra problemas graves para su provisión y sobre todo para su financiamiento, en la medida en que los costos tienden a asumirse privadamente mientras los beneficios tienen un alcance social amplio, incluso internacional.
- Utilización de los sistemas biofísicos, de los recursos tanto renovables como no renovables, transgrediendo los umbrales de sustentabilidad.
- Inversión insuficiente para la reconstitución del capital natural.
- Patrones de consumo depredadores, anclados en una cultura urbana dominante.
- Conductas sobreexplotadoras asociadas a la pobreza.
- Mantenimiento y subsidios y otros incentivos que promueven conductas productivas y de consumo divergentes de los objetivos de protección ambiental y sustentabilidad.
- Subestimación en la toma de decisiones públicas y privadas, de los bienes y servicios ambientales que presta la naturaleza. Todavía no contamos con mecanismos para asumir en términos económicos el valor de sus usos directos o indirectos, ni el valor de las opciones implícitas en su conservación, ni de su valor intrínseco. En los proyectos y programas tanto del sector público como del privado, así como de las decisiones individuales de consumo, no se suele reflejar el costo de oportunidad de deteriorar o de destruir tales bienes y servicios.
- Fallas institucionales y regulatorias, que limitan el alcance de la política ambiental y que en ocasiones se traducen en normas con altos costos de transacción y baja efectividad, incumplimiento de objetivos de calidad ambiental, distorsiones y lastres competitivos que afectan a empresas y productores, discrecionalidad e incertidumbre, desequilibrio entre reglas sustantivas-legislativas y de regulación administrativa, mecanismos judiciales débiles, dificultades para inducir la cooperación social, asimetría en costos y beneficios e iniquidad.
- Información insuficiente para promover la participación y la corresponsabilidad, fijar objetivos, evaluar el desempeño de las políticas y para esclarecer costos ambientales, así como su incidencia diferenciada tanto intra como intergeneracional.⁵⁹

Para poder atender los problemas que se acaban de mencionar, el Programa establece dos tipos de objetivos, uno general y otros particulares:

⁵⁹ Ibidem, p.p. 27 y 28.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

- Objetivo general: Frenar las tendencias de deterioro del medio ambiente, los ecosistemas y los recursos naturales y sentar las bases para un proceso de restauración y recuperación ecológica que permita promover el desarrollo económico y social de México, con criterios de sustentabilidad.
- Objetivos particulares: Fortalecer mecanismos e instrumentos para la conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, ampliar la participación y la corresponsabilidad de la sociedad, y lograr una mayor cobertura y representatividad de las áreas naturales protegidas, consolidando su funcionamiento, administración y manejo.⁶⁰
- Promover nuevos sistemas de regulación y promoción ecológica para el desarrollo urbano y regional, identificando nuevas opciones basadas en el uso sustentable de los ecosistemas y recursos naturales.
- Modernización de la regulación y promoción de nuevos mercados y sectores económicos orientados al desarrollo de infraestructura ambiental.
- Fortalecimiento de las capacidades de gestión y participación de la sociedad, en el marco de un activo proceso del cumplimiento de la ley, nuevos sistemas de información y descentralización de la gestión ambiental.
- Aprovechamiento de oportunidades de cooperación y financiamiento, presencia activa y desempeño eficaz en el contexto internacional.
- Elevar los niveles de cumplimiento de la legislación ambiental, a través de una estrategia que se oriente al logro de metas ambientales, y que combine una mayor cobertura de las acciones de inspección y vigilancia, el fomento al cumplimiento voluntario de la normatividad y la participación social.⁶¹

Ahora bien, es importante decir que, en general, todo el Programa de Medio Ambiente 1995-2000 es un instrumento muy importante de la política ambiental, pero que su estudio a fondo sería obra de otro posible trabajo de investigación, por lo que sólo nos referiremos a los Instrumentos de Política Ambiental que se encuentran estipulados en él, y que posteriormente se reflejaron en las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1996, que son el tema central de nuestro trabajo de investigación.

Así es, los Instrumentos de Política Ambiental son expuestos en el Programa de Medio Ambiente vigente en su capítulo V, en donde menciona que para la atención de

⁶⁰ Ibidem, p. 141.

⁶¹ Ibidem, p. 29.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LÉY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

los problemas ambientales que afrontamos actualmente, aunado a los procesos nuevos de desarrollo, se requiere de grandes esfuerzos de coordinación en la toma de decisiones privadas con objetivos públicos, y puntualiza que puede lograrse a través de la utilización de una amplia gama de instrumentos que hacen disponibles la legislación y las instituciones vigentes, los cuales constituyen las herramientas fundamentales de actuación, tanto del gobierno como de la sociedad.⁶²

En la actualidad, en términos de ley, México cuenta con una amplia gama de instrumentos en política ambiental, en donde cada uno de ellos tienen características propias para afrontar y solucionar situaciones muy particulares y específicas con la finalidad de todos de proteger a nuestro ambiente. Asimismo, se han incorporado y desarrollado nuevos instrumentos que son aplicables a todo el universo de actores y de actividades, y que pueden generar resultados ambientales mucho más eficaces.

En lo que se refiere al Ordenamiento Ecológico del Territorio, el Programa menciona, que: *"es un proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger al ambiente"*.

Asimismo, puntualiza que: *"el mismo permite orientar el emplazamiento geográfico de las actividades productivas, así como las modalidades de uso de los recursos y servicios ambientales, constituyendo de esta forma el cimiento de la política ambiental"*, el uso de dicho instrumento, determina el Programa, es de suma importancia, porque consiste en determinar, bajo el punto de vista humano, la capacidad de usar el territorio y sus ecosistemas sin riesgo de degradación.

En lo que respecta a la Evaluación del Impacto Ambiental, el Programa determina que es una herramienta para generar información ambiental, y un proceso analítico para evaluar elementos más comprensivos de costo y beneficio social en cada

⁶² Ibidem, p. 145.

proyecto de desarrollo. La Evaluación de Impacto Ambiental es un instrumento ideal para la regulación ambiental de proyectos y actividades caracterizadas por su bajo número y alta singularidad, magnitud considerable y gran especificidad regional, sectorial o tecnológica. Por lo tanto la consolidación de este instrumento puede, en este sentido, acercarnos a criterios de sustentabilidad del desarrollo, si se logra reconocer los límites como restricciones de los recursos naturales en la búsqueda de los niveles más altos de actividad económica y de bienestar social posibles.⁶³

En lo que se refiere a los Estudios de Riesgo, el Programa menciona que son un instrumento de carácter preventivo, vinculados al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, cuando se trata de nuevos proyectos.

Estos estudios de Riesgo, dice el Programa, se requieren en aquellas actividades en donde se manejan y operan materiales peligrosos, con el fin de detectar el potencial de afectación a la población, las propiedades y al ambiente, ya sea por su ejecución, operación normal o en caso de accidente. Asimismo, estos estudios determinan el Programa que incluyen la identificación de riesgos en actividades industriales, así como medidas técnicas de seguridad, preventivas y correctivas ante contingencias ambientales que puedan surgir, tales como incendios, explosiones, fugas, o derrames.

En lo que se refiere a la expedición de Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental, el Programa determina su importancia como un pilar de la política ambiental, constituyéndose como un esfuerzo regulatorio para adecuar las conductas de agentes económicos a los objetivos sociales de calidad ambiental.

Y menciona que son un instrumento muy poderoso, no sólo para controlar los procesos productivos, sino por su capacidad de inducir cambios de conducta e internalizar costos ambientales, de esta forma promueve a este instrumento para que se realicen cambios tecnológicos en protección del ambiente. El Programa reconoce

⁶³ Ibidem, p. 150.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

que la mayoría de las normas oficiales en materia ambiental se aplican a la rama industrial, por eso la necesidad de regular también a los procesos productivos del campo y los de los recursos naturales.

Una figura muy importante y que fue introducida por primera vez en el Programa de Medio Ambiente vigente, es la Autorregulación. En este sentido, el Programa menciona que no toda la responsabilidad y los beneficios de los problemas ambientales deben recaer solamente en el gobierno, por lo tanto, es importante fomentar el desarrollo de esquemas voluntarios que procuren el mejoramiento del ambiente a través de la minimización de residuos e insumos y de cambios de proceso hacia tecnologías más limpias, es decir, a través de una autorregulación.

Por lo tanto, la promoción de esta figura constituye un instrumento importantísimo de la política ambiental, en la medida que rebasa el ámbito de las obligaciones formales por un compromiso voluntario de proteger al ambiente.

Ahora bien, otra figura de nueva creación, y que se complementa con la autorregulación, es la Auditoría Ambiental, incorporada también por primera vez en el Programa de Medio Ambiente vigente, y que consiste en la revisión exhaustiva de las instalaciones, procesos, almacenamientos, transporte, seguridad y riesgo, entre otros aspectos, que permitan definir planes de acción que definan con plazos determinados las obras, reparaciones, correcciones, adquisiciones y acciones necesarias emanadas del dictamen de la autoridad, estén o no normadas, para finalmente ser firmadas entre la autoridad y el empresario, y garantizar su cumplimiento mediante fianza.

Otra figura de nueva creación, y también de una gran importancia, son los Instrumentos Económicos, en donde el Programa menciona que los problemas ambientales se pueden interpretar convenientemente como el resultado de fallas en los mercados, carencia de información, diseños institucionales y de política, que se traducen en la transferencia de costos de quienes los provocan hacia otros sectores de

la sociedad o incluso, a las futuras generaciones.⁶⁴ Dicho de otro modo, los problemas ambientales son externalidades⁶⁵ que deben pagarse.

La corrección de estas externalidades equivale a lograr que quienes generan costos o daños ambientales los asuman a través de estos instrumentos económicos o una combinación de los mismos.

El Programa reconoce que los instrumentos económicos pueden requerir, para su plena eficacia y eficiencia, valuar costos ambientales como premisa para la internalización, o bien, pueden operar a partir de umbrales, arrojando como resultado precios que incorporen plenamente los costos sociales.

En virtud de lo anterior, habrá colaboración entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y, de esta manera, elaborar una agenda conjunta para que se consideren propuestas relacionadas con este tipo de instrumentos económicos.

Y por último, en lo que se refiere a la Educación e Investigación como instrumentos de política ambiental, el Programa establece que: *"la educación es un proceso por el cual las sociedades transmiten de una generación a otra la herencia cultural indispensable para cumplir objetivos de supervivencia y bienestar, y para perseguir destinos que cada colectividad formula para sí misma"*⁶⁶.

Por la tanto, debe pensarse en la Educación Ambiental formal como instrumento de política ambiental que desarrolla un sentido de responsabilidad y solidaridad, e induce a cambios de conducta y valores respecto al medio ambiente; asimismo la educación no formal es también muy importante al ofrecer marcos educativos más versátiles y diversificados, involucrando directamente a la población tanto escolarizada

⁶⁴ Ibidem, p. 153.

⁶⁵ Se entiende por externalidades a todos aquellos daños que se provocan al medio ambiente y que no son tomados en cuenta en el precio de los productos, es decir el costo ambiental.

⁶⁶ Programa de Medio Ambiente 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. Op. Cit. p. 157.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

como no escolarizada de todas las edades, en actividades y compromisos con una doble función, concientizar y capacitar.

Es importante mencionar que el Programa de Medio Ambiente también señala como otros tipos de instrumentos a las áreas naturales protegidas, regulación directa de la vida silvestre, regulación directa de materiales y residuos peligrosos y riesgo, regulación directa de actividades industriales, criterios ecológicos, información ambiental y, por último, acuerdos y participación social, los cuales no son tratados a fondo, en virtud de que sólo nos ocupamos de los que se encuentran en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como instrumentos de la política ambiental.

Para finalizar, en cuanto a las metas de los instrumentos de la política ambiental, en el Programa de Medio Ambiente vigente son las siguientes:

En cuanto al Ordenamiento Ecológico del Territorio, para el desarrollo regional son: A) Generar un instrumento de planeación territorial ecológico como base de gestión ambiental a nivel regional. B) Ofrecer espacios de concurrencia al Gobierno Federal, los Estados y Municipios, universidades, sector privado y organizaciones sociales, para plantear y regular con adecuados fundamentos técnicos, los usos del suelo y el aprovechamiento de los ecosistemas y recursos naturales en el ámbito local. C) Establecer un contexto ecológico regional para la planeación del desarrollo urbano. D) Generar reglas claras de ocupación y de uso del territorio, que reduzcan la incertidumbre en la toma de decisiones privadas y públicas, favoreciendo la inversión y un desarrollo regional sustentable y E) Apoyar y hacer más eficiente el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos de desarrollo.⁶⁷

Por lo tanto, los proyectos y acciones prioritarias del Ordenamiento Ecológico del Territorio en el Programa de Medio Ambiente están dirigidas a: A) La elaboración del ordenamiento general nacional del territorio. B) Promoción de ordenamientos ecológicos estatales. C) El ordenamiento ecológico en áreas de atención prioritarias. D)

⁶⁷ *Ibidem*, p. 209.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

El sistema de información geográfica para el ordenamiento ecológico, en coordinación con el INEGI. E) Promoción de reformas jurídicas para mejorar el marco normativo del ordenamiento ecológico. F) Informar y capacitar a Estados y Municipios. G) Vinculación del ordenamiento ecológico a la política de áreas naturales protegidas. H) Coordinar planes y programas de desarrollo urbano en las principales ciudades del país, con proyectos de ordenamiento ecológico.

En lo que respecta a los instrumentos económicos de política ambiental, el Programa determina como metas a seguir: A) Impulsar una política de largo plazo en materia de precios de combustible. B) Reformar y eliminar subsidios al gas LP. C) Reformar el derecho de descarga de aguas residuales y otros derechos. D) Emplear incentivos fiscales respecto de acciones favorables al *medio ambiente*. E) Deducción de impuestos para acciones que tengan como objeto promover inversiones en el capital ecológico, especialmente en lo que se refiere a áreas naturales protegidas. F) La creación de mercados, que tienen la virtud de determinar precios de bienes públicos. G) Mecanismos microeconómicos que den incentivos para su cumplimiento, entre ellos cabe señalar al sistema de depósito reembolso y sobreprecio en actividades que manejen elementos ambientalmente problemáticos.

Con relación a la Autorregulación, se plantean una serie de objetivos o metas a seguir: A) Superar la normatividad oficial o cubrir vacíos normativos, B) Fomentar un enfoque de calidad ambiental total a los procesos productivos, C) Promover la corresponsabilidad y la iniciativa del sector privado en el cumplimiento de objetivos sociales ambientales. D) Cumplir metas sociales adicionales de protección ambiental de una manera costo/efectiva. E) Descentralizar compromisos y funciones de gestión ambiental. F) Promover la imagen corporativa de empresas o de ramas industriales que asuman iniciativas industriales. G) Buscar que los sistemas de autorregulación y de certificación no sean onerosos, que no sean excluyentes de otros productores y que no creen barreras injustificadas al comercio interno e internacional.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

En lo que respecta a las Auditorías Ambientales, se buscará: A) Fortalecer a éstas como un instrumento voluntario de prevención y control de la contaminación industrial. B) Se instrumentara un programa de autoverificación de las empresas, por medio de un procedimiento de auditorías por declaración y C) Se estimulará a las empresas que cumplan con la normatividad.

En cuanto a la Evaluación de Impacto Ambiental, para aprovechar todo su potencial, el Programa señala: A) Definir con claridad sus ámbitos de aplicación. B) Acordar la metodología de análisis adecuadas. C) Llevar a cabo la evaluación de impacto ambiental de manera preventiva al nivel de anteproyecto. D) Establecer el seguimiento y autoevaluación. E) Promover la existencia de un cuerpo colegiado de consultores y especialistas de alto prestigio. F) Prever mecanismos técnicos y jurídicos para la resolución de controversias. G) Prever mecanismos adecuados de participación y consulta pública. H) Hacer eficiente el procedimiento para evitar rezagos que obstaculicen la inversión privada y pública. I) Establecer correspondencia con el ordenamiento ecológico del territorio. J) Establecer sistemas de evaluación y seguimiento de condicionantes en materia de impacto ambiental y K) Explorar y diseñar mecanismos formales para la aplicación de medidas compensatorias ante impactos ambientales inevitables.⁶⁸

Y en cuanto a la Educación e Investigación Ecológicas, el Programa propone las siguientes metas: A) Contribuir a la formación de una cultura ambiental fincada en la modificación de preferencias de consumo y de patrones de convivencia y de criterios de sustentabilidad. B) Promover programas académicos de información a nivel nacional, auspiciando la vinculación entre las universidades y centros de investigación y el sector productivo y de servicios. C) Fomentar la coordinación institucional de los organismos no gubernamentales en el desarrollo y consolidación de la educación ambiental, en sus diferentes vertientes y modalidades, en el marco del desarrollo regional.

⁶⁸ Ibidem, p. 228.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

Por lo tanto, el Programa establece una serie de proyectos y acciones prioritarias respecto a los instrumentos que acabamos de mencionar, y son los siguientes: A) Desarrollo de instrumentos económicos en materia de contaminación atmosférica y residuos. B) Promoción de una reforma fiscal ecológica. C) Desarrollo del sistema de auditorías ambientales con énfasis en las industrias exportadoras. D) Desarrollo de sistemas de certificación ambiental. E) Reestructuración de prestadores de servicios en evaluación de impacto ambiental. F) Finalización del rezago en evaluación de impacto ambiental y G) Revisión metodológica y sistemática de seguimiento de condiciones y de aplicación de medidas compensatorias en evaluación de impacto ambiental.⁶⁹

⁶⁹ Ibidem, p. 230.

3. Los Instrumentos de la Política Ambiental para una efectiva aplicación de la Legislación Ambiental.

3.1 Definición de Instrumentos de Política Ambiental.

En los capítulos anteriores se examinó a la política ambiental en todos sus aspectos. En este capítulo, definiremos y analizaremos sus antecedentes y los mecanismos insertos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988, que hacen posible que dicha política ambiental se cumpla.

La palabra instrumento, definida por el Diccionario Océano, significa: *“Objeto que sirve para un trabajo o una operación // herramienta o utensilio”*. En virtud de lo anterior, y como primer análisis, se puede decir que el propio derecho representa un instrumento esencial para la ordenación del ambiente, pero ¿qué son en realidad los instrumentos de la política ambiental? Para contestar esta pregunta, mencionaremos en forma sencilla, que si bien la política ambiental representa el qué hacer respecto de ordenar el ambiente, los instrumentos de la política ambiental representan el cómo hacerlo⁷⁰, de ahí la importancia de los mismos en la legislación ambiental.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988, no los define, pero en su exposición de motivos de la misma hace referencia a ellos expresando lo siguiente:

“La política ecológica y sus instrumentos ocupan un lugar importante dentro de esta iniciativa, porque se estima que un ordenamiento jurídico de esta naturaleza debe ser un repertorio de políticas y mecanismos para su ejecución, como lo son las leyes más avanzadas del mundo en esta materia..... en lo que respecta a los instrumentos para su ejecución, se privilegian los que tiene por objeto prevenir la ocurrencia de situaciones ecológicamente nocivas, con base en la consideración de que por lo general, la eliminación del daño ecológico tiene un costo más alto para la sociedad que su prevención e incluso, que no sea siempre esa eliminación posible”.

⁷⁰ Brañes, Raúl. Derecho Ambiental Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1994. p. 170.

Pero la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988, en su exposición de motivos, no sólo hace referencia a los instrumentos diseñados específicamente para su ejecución, sino que también señala que son igual de importantes los instrumentos generales del desarrollo, esto es, entre los primeros se encuentran el ordenamiento ecológico, la evaluación del impacto ambiental y las normas técnicas ecológicas; y entre los segundos, se puede señalar la planeación ecológica, la regulación de las actividades productivas y de servicios, los estímulos fiscales y los financiamientos.

Por último, la exposición de motivos de la ya multicitada LGEEPA de 1988 menciona que:

"El énfasis que este proyecto pone en los mecanismos preventivos, no excluye el perfeccionamiento de los mecanismos correctivos, que son también indispensables para tutelar apropiadamente el equilibrio ecológico y la protección al ambiente".

Estas ideas expresadas en la exposición de motivos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988, son ya universalmente reconocidas en el mundo a través de la Declaración de Río de 1992, que menciona lo siguiente:

"Con el fin de proteger el medio ambiente, los estados deberán aplicar primeramente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón de postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente

Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de quien contamina debería, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales (principio 16)".

De lo anterior se concluye que, si bien la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988 no define a los instrumentos de la

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

política ambiental, la exposición de motivos de la misma sí hace referencia de ellos como una serie de mecanismos preventivos, de desarrollo y correctivos, que hacen posible que la política ambiental cumpla sus objetivos y metas, y de esta forma, se llegue a una ordenación del ambiente.

Los Instrumentos de Política Ecológica como tales nacen a raíz de la expedición de la LGEEPA en 1988, los cuales eran: *la planeación ecológica, el ordenamiento ecológico, los criterios ecológicos en la promoción del desarrollo, la regulación ecológica de los asentamientos humanos, la evaluación del impacto ambiental, las normas técnicas ecológicas, las medidas de protección de áreas naturales y la información y vigilancia.*

A continuación haremos un breve repaso de los antecedentes de los instrumentos de política ambiental en las dos leyes ambientales que le precedieron a la LGEEPA de 1998, como son la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971 y la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982.

3.2. Antecedentes de los instrumentos de política ambiental en leyes ambientales anteriores.

La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971.

Las grandes directrices para la protección de los recursos naturales fueron establecidas en la Constitución de 1917, las leyes reglamentarias del artículo 27 de la Constitución Política, en materia de recursos naturales, son las primeras manifestaciones de una política ambiental en nuestro país; sin embargo, la política, a través de la vía legislativa para la protección del *medio ambiente* en su conjunto, se establece a partir de la Administración del expresidente Luis Echeverría (1970-1976), aunque de manera centralizada, con motivo de la expedición de la **Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971** (LFPPCA D.O. 23/III/71), de los reglamentos derivados de esa ley y del nuevo Código Sanitario de 1973, que reguló el Saneamiento Ambiental en esa época.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, constaba únicamente con 34 artículos, en cinco capítulos y dos artículos transitorios, los cuales eran:

1. - Disposiciones Generales.
2. - De la Prevención y Control de la Contaminación del Aire.
3. - De la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas.
4. - De la Prevención y Control de la Contaminación de los Suelos.
5. - Sanciones.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental fue la primera ley propiamente ambiental, la cual, desde su expedición, acarreo una serie de inconvenientes, como su falta de fundamento Constitucional, ya que debido a que fue meses más tarde cuando se reformó el artículo 73 fracción XVI, donde se facultaba al Consejo de Salubridad General a luchar contra la contaminación ambiental; pero a pesar de esto, este ordenamiento fue el fundamento para los primeros reglamentos relativos al control y prevención de la contaminación.⁷¹ :

Con relación a los Instrumentos de la Política Ambiental, en esta ley no existieron como tales, más bien se encuentran disposiciones dispersas en la misma, en donde se pueden interpretar como los inicios de algunos instrumentos que están regulados actualmente en nuestra legislación ambiental, por ejemplo:

El artículo sexto de la LFPCCA señala lo siguiente, *"Las dependencias del Ejecutivo Federal a que se refiere el artículo anterior, dentro del ámbito de su competencia deberán estudiar, planificar, evaluar y calificar los proyectos o trabajos sobre desarrollo urbano, parques nacionales, áreas industriales y de trabajo y zonificación en general, fomentando en su caso la descentralización industrial para prevenir los problemas inherentes a la contaminación ambiental"*.

Como se observa en el artículo antes transcrito, se establece que las dependencias del Ejecutivo Federal, que en ese momento eran la Secretarías de

⁷¹ Para mayor abundamiento del tema ver capítulo primero incisos 1.3.1 y 1.3.2.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Salubridad y Asistencia y el Consejo de Salubridad General, así como también la Secretaría de Recursos Hidráulicos (en materia de prevención y control de la contaminación del agua), la Secretaría de Agricultura y Ganadería (en materia de prevención y control de la contaminación de los suelos), la Secretaría de Industria y Comercio (en materia de prevención y control de la contaminación por actividades industriales o comerciales), tenían la obligación de estudiar, planificar, evaluar y calificar los proyectos o trabajos de desarrollo de cualquier tipo sea urbano, parques nacionales, industriales, etc., para prevenir los problemas inherentes a la contaminación, esto es, lo que se asemeja a lo que hoy es la Evaluación del Impacto Ambiental en relación a evaluar dichos proyectos, así como al Ordenamiento Ecológico respecto a la planificación de los mismos, claro que de una manera muy lejana y no bien definida, pero se puede decir que es un antecedente que vale la pena mencionar en dicha ley.

Otro artículo que de alguna manera se relaciona a lo que hoy es el Ordenamiento Ecológico y la Evaluación de Impacto Ambiental en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, es el artículo 28, incluido en el capítulo cuarto de la ley, respecto de la prevención y control de la contaminación de los suelos que menciona: *“La utilización y explotación de los suelos para fines urbanos, industriales, agropecuarios, recreativos y otros, deberán realizarse con sujeción a las leyes y reglamentos existentes y a los que al efecto dicte el Ejecutivo Federal.*

Las obras e instalaciones necesarias para llevar a cabo dicha utilización y explotación, deberán ser sometidas a la aprobación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia por conducto de las dependencias a que se refiere esta ley, a fin de evitar la contaminación, la erosión, degradación o destrucción de los suelos.”

En el primer párrafo del artículo antes mencionado, se puede interpretar, de cierta forma, a lo que es hoy el ordenamiento ecológico, ya que las actividades, tanto urbanas, industriales, agropecuarias, recreativas, etc., deberán sujetarse a las normas y reglamentos antes de la explotación del suelo donde se lleven a cabo; esto es, que si bien no había un programa de ordenamiento ecológico del territorio, sí se estaba de

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

alguna forma regulando el uso del suelo, tal y como lo intenta hacer actualmente el ordenamiento ecológico.

En lo que respecta al segundo párrafo del mismo artículo 28 de la ley en mención, se relaciona de alguna manera a lo que es hoy la Evaluación del Impacto Ambiental refiriéndose a que: *"las obras o instalaciones para llevar a cabo la explotación del suelo deberán ser aprobadas por la secretaría con el fin de evitar la contaminación, erosión, degradación o destrucción de los suelos; lo que hoy sería evitar el desequilibrio ecológico a causa de estas obras o actividades producidas por el hombre"*; esto es, no era propiamente un instrumento preventivo como ahora, sino algo similar, pero referido únicamente a la protección de los suelos, y con una gran diferencia: que no se exigía una manifestación de impacto ambiental, como el documento por medio del cual se realice el estudio de la obra y la forma de atenuar los daños que pueda causar.

Otro de los instrumentos de la política ambiental, que estaba regulado muy vagamente en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, y que se puede mencionar como antecedente respecto a la Investigación y Educación Ecológicas, se encontraba regulado en los artículos 7 y 8 de la ley en mención, que señalaban lo siguiente:

Artículo 7. – "El Ejecutivo Federal fomentará y propiciará programas de estudios, investigación y otras actividades para desarrollar nuevos métodos, sistemas, equipos, aditamentos, disposiciones y demás que permitan prevenir, controlar y abatir la contaminación, invitando a cooperar a la solución de este problema a las instituciones de alto nivel educativo, al sector privado y a los particulares en general".

Y el artículo 8, mencionaba: *"El Ejecutivo Federal a través de las dependencias u organismos que designe desarrollará un programa educativo e informativo a nivel nacional sobre lo que el problema de la contaminación ambiental significa, orientando muy especialmente a la niñez y a la juventud hacia el conocimiento de los problemas ecológicos".*

Con relación a la investigación y educación ecológica, en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, tuvo como su objetivo primordial el de hacer conciencia de la situación ambiental, y que sea transmitida a los niños y jóvenes

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

a través de la educación ecológica. Así mismo, se fomenta la investigación de los problemas ambientales a cargo de instituciones de nivel superior. La única diferencia que existe entre la LGEEPA y esta ley, es que en la ley de 1971 no se trataba de promover el desarrollo de la capacitación y adiestramiento en y para el trabajo, en materia de protección al ambiente, siendo esto promovido actualmente por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

De lo anterior se puede concluir que la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971, no tenía en su contenido ningún capítulo respectivo a los instrumentos de la política ambiental, si no que solamente se encontraban algunas disposiciones dispersas, como las que hemos señalado que de alguna manera, se pueden interpretar como algunos antecedentes de los que hoy son los instrumentos de la política ambiental en nuestra legislación, como el ordenamiento ecológico, la evaluación del impacto ambiental y la investigación y educación ecológica, claro que hay que decir que, con la debida reserva de los mismos y con muchas deficiencias, tales como su no debida reglamentación, que impidieron su ejecución, y por lo tanto de la misma ley.

La Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982.

La Ley Federal de Protección al Ambiente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 11 de enero de 1982, y tuvo importantes reformas y adiciones que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el día 27 de enero de 1984, vino a substituir a su antecesora, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971.

Por su parte, la Ley Federal de Protección al Ambiente constaba de 78 artículos en 13 capítulos y tres artículos transitorios, los cuales eran:

1. - Disposiciones Generales.
2. - De la Protección de la Atmósfera.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

3. - De la Protección de la Aguas.
4. - De la Protección del Medio Marino.
5. - De la Protección de los Suelos.
6. - De la Protección del Ambiente por Efectos de Energía Térmica, ruido y vibraciones.
7. - De la Protección de los Alimentos y Bebidas por Efectos del Medio Ambiente.
8. - De la Protección del Ambiente por Efectos de Radiaciones Ionizantes.
9. - De la Inspección y Vigilancia.
10. - De las Medidas de Seguridad y Sanciones.
11. - Del Recurso de Inconformidad.
12. - De la Acción Popular.
13. - De los Delitos.

Como lo mencionamos en el capítulo anterior, esta ley, al igual que la anterior, tenía un endeble fundamento Constitucional, debido a que en su artículo primero decía: *"Las disposiciones de esta ley rigen en todo el Territorio Nacional, son de orden público e interés social, y tienen por objeto la protección, mejoramiento, conservación y restauración del ambiente, así como la prevención y control de la contaminación que lo afecte"*, lo cual superaba lo estipulado por la Constitución en su artículo 73 fracción XVI, base cuarta.

Es importante mencionar que esta ley, a pesar de los importantes cambios que trajo consigo, no pudo aplicarse como debía, por una parte, por su endeble fundamento constitucional, y segundo, por su falta de reglamentación, debido que no se expedieron los reglamentos previstos en la misma.

Con relación a los antecedentes de los instrumentos de política ambiental, en la Ley Federal de Protección al Ambiente, hay que señalar que la misma fue una ley de transición, entre una ley de moda la de 1971 (LFPCCA), una ley no aplicable (LFPA), y la legislación actual, que se enfoca más a nuestra realidad, con un sentido más integral; la Ley Federal de Protección al Ambiente no tenía un capítulo específico respecto algún tipo de instrumentos de política ambiental, sólo se encuentran nociones de algunos de ellos dispersos en la ley.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Uno de los instrumentos de política ambiental que se encuentran como tal y por primera vez en la legislación ambiental, específicamente en la Ley Federal de Protección al Ambiente, es la Evaluación de Impacto Ambiental; misma ley que en su exposición de motivos expresó lo siguiente: *“También es importante mencionar dentro de la nueva Legislación, la vigilancia y control que deben ejercer las autoridades ambientales en la ejecución y operación de obras, tanto públicas como privadas, para evitar que se deteriore el medio ambiente, a través del conocimiento previo de la Manifestación del Impacto Ambiental y de las medidas preventivas y correctivas para minimizarlo; en concordancia con lo que establece la Ley de Obras Públicas y su Reglamento”*.

Asimismo, dicho instrumento estaba regulado en dicha ley en su capítulo primero, dentro de las Disposiciones Generales, artículo séptimo que mencionaba: *“Los proyectos de Obras Públicas o de particulares, que puedan producir contaminación o deterioro ambiental, que excedan los límites mínimos permisibles marcados en los reglamentos y normas respectivas, deberán presentarse a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, para que esta los revise y pueda resolver su aprobación, modificación o rechazo, con base en la información relativa a una manifestación de impacto ambiental, consistente en las medidas técnicas preventivas y correctivas para minimizar los daños ambientales durante su ejecución o funcionamiento”*. Con relación a lo anterior, cabe señalar que en ese tiempo no se creó ningún procedimiento relacionado con el procedimiento de impacto ambiental que especificara y profundizara respecto a lo que se señaló en este artículo séptimo de la LFPA, el reglamento de impacto ambiental fue expedido bajo la vigencia de otra ley, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988, por lo que fue totalmente inoperante la evaluación del impacto ambiental en dicha ley.

Por su parte, el artículo 38 del capítulo respectivo de la protección de los suelos de la LFPA, mencionaba algo que de cierta forma se entiende relacionado al Ordenamiento Ecológico al señalar que: *“Los proyectos y las obras e instalaciones necesarias para la utilización o explotación de los suelos para fines urbanos, industriales, agropecuarios, recreativos, y otros se someterán a la autorización de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, en lo que respecta a protección del ambiente y resolverá tomando en cuenta el dictamen que emitan las dependencias competentes, según el tipo de obra o instalación de que se trate”*; de esta forma, se está regulando el uso del suelo en actividades de explotación o utilización, tales como industriales,

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

urbanas, agropecuarias, recreativas, etc., sometiéndolas a la autorización por la Secretaría y las dependencias competentes. Es importante mencionar que en ese tiempo tampoco había un ordenamiento ecológico como tal, por lo que hacía muy difícil la aplicación de este artículo.

Asimismo, la Ley Federal de Protección al Ambiente también hacía referencia a la Investigación y Educación Ecológica al señalar, en los artículos octavo y décimo del capítulo de Disposiciones generales de la ley, que:

“La Secretaría de Salubridad y Asistencia fomentará y propiciará programas de estudio, investigaciones y otras actividades técnicas y científicas para desarrollar nuevos sistemas, métodos, equipos y dispositivos que permitan proteger al ambiente, invitando a participar en la solución de este problema a las instituciones de alto nivel educativo, científico y de investigación, a los sectores social y privado y a los particulares en general”.

Por su parte, el artículo décimo mencionaba que: *“El Ejecutivo Federal, a través de las Secretaría de Salubridad y Asistencia y de Educación Pública así como de las dependencias y organismos que en cada caso estime convenientes, promoverá el desarrollo de programas docentes e informativos a nivel nacional, sobre la significación del problema de la contaminación ambiental, orientando especialmente a la niñez y a la juventud, hacia el conocimiento y acciones tendientes a resolver los problemas ecológicos y proteger el ambiente”*, la ley, de esta forma, trató de educar y difundir lo grave de la contaminación y la necesidad de solucionarla a través de la investigación para desarrollar nuevos equipos que protegieran al *medio ambiente*, y también formarán una conciencia ecológica en niños y jóvenes a través de la educación ecológica.

También, la Ley Federal de Protección al Ambiente hacía referencia a las Normas técnicas Ecológicas, pero no en un capítulo, sino que se encontraban dispersas en toda la ley; por ejemplo, en el capítulo tercero de la protección de las aguas, el artículo 26 se refiere a ellas mencionando que: *“Las Secretarías de Salubridad y Asistencia, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, así como las demás autoridades competentes, según sea el caso vigilarán que en la ejecución y funcionamiento de las obras, instalaciones y aprovechamientos se observen las normas técnicas para*

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

evitar contaminación de las aguas. Al efecto, los interesados deberán proporcionar la información que ellas requieran”.

Por su parte, en el capítulo quinto respecto de la protección de los suelos, en su artículo 34 se mencionaba que: *“Queda prohibido descargar, depositar o infiltrar contaminantes en los suelos, sin el cumplimiento de las normas técnicas correspondientes. La Secretaría de Salubridad y Asistencia autorizará el funcionamiento de los sistemas de recolección, depósito, alojamiento, uso, tratamiento y disposición final de desechos sólidos, líquidos o gaseosos”.*

Y por último, en el capítulo séptimo de la ley respecto a la protección de los alimentos y bebidas por efectos del medio ambiente, en su artículo 42 se mencionaba que: *“Conforme a las disposiciones de esta ley, la Secretaría de Salubridad y Asistencia aplicará las normas técnicas y operativas correspondientes y, en su caso lo previsto por el Código Sanitario, para vigilar y evitar que los alimentos y bebidas naturales o procesados se contaminen o sea alterada su calidad por efectos del ambiente convirtiéndolos en nocivos para la salud”.*

Una de las razones de la existencia de las Normas Técnicas Ecológicas es que a falta de una legislación ambiental, con un grado de especificidad que haga posible, jurídicamente hablando, la aplicación del sistema para la protección del *medio ambiente*, se hace necesario que esta se complemente, a través de los reglamentos y, sobre todo, por las Normas Técnicas Ecológicas, que determinan con precisión lo que está prohibido y lo que está permitido.

En nuestro sistema jurídico, para la protección del *medio ambiente* en cuestión de normas, que en ese tiempo eran Normas Oficiales Mexicanas⁷², fue regulada, en un principio, por la Ley General de Normas y Pesas y Medidas de 1961, más tarde remplazada por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1988. La situación cambió cuando se expidió la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en 1988, que introdujo en la legislación ambiental las llamadas “Normas Técnicas Ecológicas” como instrumento de la política ecológica. Por último, ese

⁷² 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 prevención y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

LÓS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, régimen introducido por la LGEEPA en 1988, se modificó con la expedición de la nueva Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1992, que abrogó a la ley anterior. 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).

Estos son antecedentes de algunos de los que hoy son llamados Instrumentos de Política Ambiental en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección del Ambiente, como se pudo observar estos se encontraban de alguna forma dispersos, pero de cualquier forma, fueron los mecanismos que precedieron a los instrumentos que hoy analizamos en este trabajo. Es importante decir que la falta de reglamentación de algunos de ellos en las leyes tratadas anteriormente, impidieron que se aplicarán como instrumentos preventivos, por lo que prácticamente fueron inoperantes.

3.3 Los Instrumentos de la Política Ecológica en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente fue publicada el 28 de enero de 1988, y entró en vigor el día primero de marzo de ese mismo año.

Dicha ley constaba de 194 artículos en seis títulos y cuatro artículos transitorios, los cuales eran:

Título Primero

1. - Normas Preliminares.
2. - Concurrencia entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.
3. - Atribuciones de la Secretaría y Coordinación entre las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
4. - Política Ecológica.
5. - Instrumentos de Política Ecológica.

Título Segundo: Áreas Naturales Protegidas

1. - Categorías, Declaratorias y Ordenamiento de Áreas Naturales Protegidas.
2. - Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
3. - Flora y Fauna Silvestres y Acuática.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Título Tercero: Aprovechamiento Racional de los Elementos Naturales

1. - Aprovechamiento Racional del Agua y los Ecosistemas Acuáticos.
2. - Aprovechamiento Racional del Suelo y sus Recursos.
3. - Efectos de la Exploración y Explotación de los recursos No Renovables en el Equilibrio Ecológico.

Título Cuarto: Protección al Ambiente

1. - Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica.
2. - Prevención y Control de la Contaminación del Agua y los Ecosistemas Acuáticos.
3. - Prevención y Control de la Contaminación del Suelo.
4. - Actividades Consideradas como Riesgosas.
5. - Materiales y Residuos Peligrosos.
6. - Energía Nuclear.
7. - Ruido, Vibraciones, Energía Térmica y Lumínica, Olores y Contaminación Visual.

Título Quinto: Participación Social

1. - Capítulo Unico.

Título Sexto: Medidas de Control y Seguridad

1. - Observancia de la Ley.
2. - Inspección y Vigilancia.
3. - Medidas de seguridad.
4. - Sanciones Administrativas.
5. - Recurso de Inconformidad.
6. - De los Delitos del Orden Federal.
7. - Denuncia Popular.

Es importante mencionar que desde la aparición de la LGEEPA en 1988, se han expedido cinco reglamentos:

1. - El Reglamento a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Prevención y control de la Contaminación de la Atmósfera. (D.O. 25/XI/88)
2. - El Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada. (D.O. 25/XI/88)
3. - El Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos. (D.O. 25/XI/88)

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

4. - El Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental. (D.O. 7/VI/88)

5. - El Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Transporte terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos (D.O. 7/IV/93).

Por lo que respecta a los instrumentos de la política ecológica- así llamados- en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988, se encontraban en el capítulo V, los cuales eran: la Planeación Ecológica, el Ordenamiento Ecológico, los Criterios Ecológicos de la Promoción del Desarrollo, la Regulación Ecológica de los Asentamientos Humanos, la Evaluación del Impacto Ambiental, las Normas Técnicas Ecológicas, las Medidas de Protección de Áreas Naturales, la Investigación y Educación Ecológicas y, por último, la Información y Vigilancia.

De acuerdo a lo anterior, estos mecanismos llamados instrumentos de política ecológica se pueden clasificar de la siguiente manera, en: 1) instrumentos específicos, 2) instrumentos generales de desarrollo, y 3) instrumentos de control.⁷³

Entre los instrumentos específicos de la política ecológica se incluían a: 1) la Planeación Ecológica, 2) el Ordenamiento Ecológico, 3) la Evaluación del Impacto Ambiental, 4) las Normas Técnicas Ecológicas, 5) las Medidas de Protección de Áreas Naturales Protegidas, 6) la Regulación Ecológica de los Asentamientos Humanos, 7) la Investigación y Educación Ecológicas, y 8) la Información y Vigilancia.

Por su parte, los instrumentos generales de la política de desarrollo deben considerar a todos los mecanismos que establece el sistema jurídico económico nacional y, en especial, la planeación nacional de desarrollo, que es el mecanismo a través del cual se formaliza la política de desarrollo, incluyéndose en este aspecto a los Criterios Ecológicos del Desarrollo.

⁷³ Brañes, Raúl. Derecho Ambiental Mexicano. Op. cit, p. 172.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Y finalmente, entre los instrumentos de control de la política ecológica, deben incluirse las medidas de inspección y vigilancia, las medidas de seguridad, las sanciones administrativas y penales, que por cuestiones de que no están reguladas en el capítulo respectivo de los instrumentos de política ambiental, sólo se hace mención de ellos, claro no menospreciando su importancia para una efectiva aplicación de la ley en materia ambiental.

Ahora bien, de los instrumentos específicos que primero van analizarse en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988, son la Planeación Ecológica y el Ordenamiento Ecológico, en virtud de que tiene nexos entre sí uno con otro. La planeación ecológica, que en estricto rigor no es un instrumento específico de la política ambiental, sino que es un mecanismo propio de la política económica y de la política de desarrollo, la cual está formada por una serie de acciones que se toman para poder alcanzar un desarrollo sustentable de nuestros recursos, siendo uno de los instrumentos preventivos más importantes que hay en nuestra legislación ambiental.

La idea del desarrollo sustentable trae como finalidad un desarrollo congruente con las potencialidades de cada región. Por tal motivo, el ser humano ha tenido la necesidad de programar la forma de desarrollo más adecuada y la necesidad de aprovechar sus recursos naturales de una forma que se perpetúen a través del tiempo, por lo que, debido a la creciente demanda sobre esos recursos naturales, surge la necesidad de crear o formular una planeación ecológica, la cual fungirá como un instrumento preventivo, y esto permitirá conciliar las diferencias que pueden surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger el medio ambiente.

La importancia de la inclusión de la Planeación Ecológica como un instrumento preventivo de la política ecológica, es que se trata de incluir en la planeación nacional del desarrollo una visión ambientalista, situación que ya había sido tratada a nivel internacional, específicamente en la conferencia sobre medio humano, celebrada en Estocolmo, Suecia, en 1972, al referir que: *"La Planificación racional constituye un instrumento*

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente”.

Asimismo, diferentes especialistas a nivel mundial empezaron a hacer referencia de la importancia que significa una Planeación en materia ambiental, tal es el caso de Silvia Jaquenod de Zsögön, la cual señala que la planificación en la política ambiental es uno de los instrumentos de carácter político, administrativo y técnico más fiable y eficaz, y señala que la capacidad de planificar en la política ambiental va más allá de un mero plan, pues convierte a este instrumento en un conjunto de iniciativas que tienen la difícil labor de mantener estables los procesos naturales y la calidad de vida en el planeta.⁷⁴

Por lo tanto, es mediante la planeación ecológica, en relación con un desarrollo sustentable y el aprovechamiento racional de nuestros recursos, que un país puede satisfacer sus necesidades y proteger al medio ambiente, garantizando el futuro de un ambiente sano y adecuado, motivo por el cual nace la necesidad de contar con una planeación en materia ecológica congruente. La Planeación Ecológica fue introducida en primer término en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988, posteriormente en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 y reafirmada al expedirse el Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994.

La Planeación Ecológica en la LGEEPA esta regulada en el capítulo V, propiamente en los artículos 17 y 18, en donde su objetivo fue incorporar a la política de desarrollo la problemática ambiental, esto es, que en la planeación nacional del desarrollo se tenga en cuenta siempre una visión ambientalista, la cual debe ser tomada en cuenta en todos los niveles de la administración pública, así como la de confirmar la participación social en la planeación ecológica como punto importante para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección del ambiente a través de programas que tiendan a conseguirlo.

⁷⁴ JAQUENOD DE ZSOGON, Silvia. Iniciación al Derecho Ambiental. Editorial Dykinson, España, 1996, Madrid. p. 78.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

En lo que respecta a otro instrumento específico, el Ordenamiento Ecológico es también un mecanismo preventivo de planeación, y estaba definido por la propia LGEEPA de 1988, en su artículo tercero fracción XX, que decía: *"es el proceso de planificación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el mejoramiento y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente"*. Este concepto confirma lo que mencionamos sobre el Ordenamiento Ecológico como un mecanismo de planeación, dirigido a regular, de alguna manera, el uso del suelo, así como el manejo de los recursos naturales con el fin de preservarlos.

Hay que recordar que este instrumento fue incorporado, por primera vez, en la Ley Federal de Protección al Ambiente en 1982, pero es hasta 1988, con la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, donde es regulado de una forma más clara y específica.

El Ordenamiento Ecológico del Territorio en la LGEEPA de 1988, tiene como principal objetivo la planificación del uso del suelo para efectos de regular ciertas actividades humanas, para que estas sean acordes con las características de una cierta área o región, por eso el mismo está vinculado con la planeación ecológica, en virtud de que requiere de una cierta planificación de acciones, las cuales se deben implementar en todas las regiones del país, dependiendo las características particulares de las mismas, con el objeto de obtener un desarrollo sustentable del uso del suelo y de nuestros recursos naturales. Por lo tanto, es mediante la planeación ecológica y el ordenamiento ecológico del territorio, que se trata de asegurar un desarrollo equilibrado de las regiones, una mejor calidad de vida y la satisfacción de nuestras necesidades, protegiendo el medio ambiente y garantizando un futuro ambientalmente saludable.

Por otro lado, es importante mencionar lo que señala Jaquenod de Zsögön al referirse a que el Ordenamiento Territorial representa una serie de particularidades, tal ser democrático, global, funcional y prospectivo; democrático porque debe garantizar la

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

participación de la población en todos los niveles y en cada etapa del proceso de ordenación; global porque debe garantizar la integración y coordinación de las distintas políticas sectoriales, considerando todos los factores que influyen en la organización global del espacio; funcional porque debe estimar las culturas e intereses comunes, teniendo en cuenta las realidades constitucionales de los países; y prospectiva porque debe apreciar con alto grado de precisión las tendencias y desarrollo a largo plazo en todas las áreas, con la intención de favorecer y facilitar la adopción de decisiones relacionadas con la organización del espacio.⁷⁵

Ahora bien, el Ordenamiento Ecológico del Territorio en nuestro país está regulado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988, en los artículos 19 y 20, donde se regulan los criterios a seguir para la elaboración del Ordenamiento Ecológico, las bases en donde será considerado el Ordenamiento Ecológico del Territorio, cuando se refiera al aprovechamiento de los recursos naturales, la localización de actividades productivas secundarias y de los servicios y, por último, en lo que se refiere a los asentamientos humanos.

Esta idea de incorporar el ordenamiento ecológico a la LGEEPA de 1988 fue con la finalidad de darle a la misma un repertorio completo de mecanismos para su ejecución, ya que se privilegian los instrumentos preventivos, basándose en las consideraciones de que, por lo general, la eliminación del daño ecológico tiene un costo más alto para la sociedad, que su prevención e incluso, que no siempre esa sea posible.⁷⁶

Por lo tanto, el ordenamiento ecológico se vuelve un instrumento importantísimo dentro de la política ambiental del país, ya que este tendrá la consigna de regular ciertas actividades que puedan afectar el equilibrio ecológico.

⁷⁵ JAQUENOD de ZOGON, Silvia. Iniciación al Derecho Ambiental. Op. cit. p. 88.

⁷⁶ Exposición de motivos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Cámara de Diputados, 4 de noviembre de 1987.p 3.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Otro de los instrumentos específicos, y que es regulado por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988, es la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA), que a partir de su introducción en los Estados Unidos de América, a fines de la década de los sesenta, la evaluación del impacto ambiental se ha convertido en el instrumento preventivo para la protección del ambiente más utilizado en el mundo.⁷⁷ En la actualidad, estas ideas son reconocidas a nivel mundial, y un claro ejemplo se observa en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, que en su principio 17 establece que: *"Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en la calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente."*

La Evaluación del Impacto Ambiental es regulada, por primera vez en nuestro país, en 1982, propiamente en la Ley Federal de Protección al Ambiente, pero no es sino hasta la expedición de la LGEEPA en 1988, donde se puede hablar seriamente de la existencia de ese mecanismo en nuestra legislación.

La Evaluación del Impacto Ambiental no está definida propiamente en la LGEEPA de 1988, sino que sólo se remite a señalar, en su artículo tercero, fracciones XVII y XVIII, lo que se entiende por Impacto Ambiental y Manifestación de Impacto Ambiental, conceptos también importantes dentro de del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en cuanto a la primera la fracción XVII señala: *"Impacto Ambiental es la modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza"*, por su parte la fracción XVIII señala que: *"Manifestación de Impacto Ambiental es el documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo."*

Pero, a pesar de su no conceptualización en la ley, este instrumento es regulado por los artículos 28 a 35, los cuales lo determinan como un procedimiento que tiene por objeto evitar o mitigar la generación de efectos ambientales indeseables, que serían la

⁷⁷ Brañes, Raúl. Derecho Ambiental Mexicano. Op. cit. p. 178.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

consecuencia de obras o actividades humanas, mediante la estimación previa de las modificaciones del ambiente,⁷⁸ que traen consigo tales obras o actividades.⁷⁹

Los primeros dos artículos, el 28 y 29 de la ley, referentes a la regulación de la Evaluación del Impacto Ambiental, se encargan de delimitar el ámbito de aplicación de la Evaluación del Impacto Ambiental, estableciendo los criterios que permiten delimitar el campo de aplicación de la evaluación del impacto ambiental en el ámbito federal; esto es, el artículo 28 contiene un criterio general, tanto a nivel federal como local, y el artículo 29 contiene un criterio particular; el primero determina que procederá la EIA cuando las obras o actividades puedan causar un desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones señaladas en el reglamento,⁸⁰ o normas técnicas ecológicas, no importando si estas obras son públicas o privadas, por su parte, el artículo 29 lo hace en función de la naturaleza de esas obras o actividades, en donde estas, por esa naturaleza, deben someterse a la EIA por conducto de la aprobación previa de la Federación.

El ámbito de aplicación de la evaluación del impacto ambiental a nivel Federal no termina en esos dos artículos 28 y 29, sino que se ve confirmado y complementado en otros artículos de la LGEEPA y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por ejemplo, en el artículo octavo fracción IX, la LGEEPA menciona que le corresponde a la Secretaría *“evaluar el impacto ambiental en las actividades a que se refieren los artículos 28 y 29 de esta ley”*. El artículo noveno -A fracción XII, también de la LGEEPA, menciona que en el Distrito Federal, la Secretaría ejercerá las atribuciones de..... *“evaluar el impacto ambiental en la realización de obras o actividades públicas o privadas a que se refieren los artículos 28 y 29 de esta ley, que pueden afectar o deteriorar significativamente el Equilibrio ecológico, de conformidad con las disposiciones de esta ley, y vigilar su observancia”*. Por su parte, el artículo 95 de la LGEEPA se refiere a las actividades pesqueras, menciona que: *“la Secretaría podrá*

⁷⁸ Por ambiente debemos entender como el conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en un espacio y tiempo determinados, artículo tercero, fracción I.

⁷⁹ Brañes, Raúl. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. Op. cit. p. 180.

⁸⁰ El reglamento a que se hace mención es el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental publicado en el diario oficial de la federación el día 7 de julio de 1988, cuyo objeto del mismo era proveer en la esfera de lo administrativo la exacta observancia de las disposiciones de la LGEEPA.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

solicitar, a la Secretaría de Pesca, la realización de estudios de impacto ambiental previos al otorgamiento de concesiones, permisos y en general autorizaciones para la realización de actividades pesqueras, cuando el aprovechamiento de las especies ponga en peligro su preservación o pueda causar desequilibrio ecológico⁶¹. El artículo 104 de la multicitada LGEEPA, que se refiere al cambio de uso del suelo, prescribe que: "La Secretaría promoverá ante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y las demás dependencias competentes la introducción y generalización de prácticas de protección y recuperación de los suelos en las actividades agropecuarias, así como la realización de estudios de impacto ambiental previos al otorgamiento de autorizaciones para efectuar cambios del uso del suelo, cuando existan elementos que permitan prever grave deterioro de los suelos afectados y del equilibrio ecológico en la zona"⁶². El artículo 154, también de la LGEEPA, se refiere a la evaluación del impacto ambiental en actividades relacionadas con materiales radioactivos mencionando que: "La Secretaría de Energía, Minas e Industria paraestatal y la Comisión de Seguridad Nuclear y Salvaguardia, con la participación que, en su caso, corresponda a la Secretaría de Salud, cuidarán que la exploración, explotación y beneficio de minerales radioactivos, el aprovechamiento de los combustibles nucleares, los usos de la energía nuclear, la industria nuclear y en general, las actividades relacionadas con la misma, se lleven a cabo en apego a normas de seguridad nuclear, radiología y física de las instalaciones nucleares o radioactivas, de manera que se eviten riesgos a la salud humana y se asegure la prevención del equilibrio ecológico, correspondiendo a la Secretaría realizar la evaluación del impacto ambiental"⁶³. Y por último, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo XXXI y que en ese entonces era la SEDESOL quien conducía la política ecológica del país, le otorgaba también atribuciones para "evaluar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo de los sectores público, social y privado, de acuerdo con la normatividad aplicable".

Posteriormente, los artículos siguientes que la tratan en la LGEEPA se refieren propiamente al procedimiento a seguir en materia de impacto ambiental, pero enfocándose de manera general, ya que el mismo está debidamente reglamentado en materia de impacto ambiental, publicado en el Diario Oficial de la

⁶¹ Este artículo 95 de la LGEEPA está reglamentado por el artículo 4 fracción IV del Reglamento de Impacto Ambiental donde se señalan las competencias de la Secretaría en materia de impacto ambiental.

⁶² Este artículo 104 de la LGEEPA está reglamentado por el artículo 4 fracción III del Reglamento de Impacto Ambiental donde se señalan las competencias de la Secretaría en materia de impacto ambiental.

⁶³ Este artículo está reglamentado por el artículo 24 del Reglamento de Impacto Ambiental.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Federación, el día 7 de julio de 1988; y que tiene por objeto proveer, en la esfera de lo administrativo, la exacta observancia de las disposiciones de la LGEEPA en lo que refiere a la Evaluación del Impacto Ambiental; siendo su artículo quinto del citado reglamento el más importante, el cual permite delimitar con más exactitud el ámbito de aplicación de la Evaluación del Impacto Ambiental a nivel Federal.

Es importante mencionar la estrecha relación que debe guardar entre este instrumento y el Ordenamiento Ecológico, las Declaratorias de Areas Naturales Protegidas, los Criterios Ecológicos para la Protección de la Flora y Fauna Silvestre y Acuática, para el aprovechamiento racional de los elementos naturales y para la protección del ambiente, así como también la Regulación de los Asentamientos Humanos y, por último, los Reglamentos y Normas Técnicas Ecológicas y demás ordenamientos legales, tal y como lo establece su propio reglamento en materia de impacto ambiental.

El tercero de los instrumentos específicos de la política ecológica que vamos a analizar, y que se encuentra en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988, son las Normas Técnicas Ecológicas, reguladas por los artículos 36 y 37 de la misma.

La LGEEPA de 1988, introdujo en su sección VI, como uno de los instrumentos de política ecológica, a las Normas Técnicas Ecológicas, la cual los definía en su artículo 36, señalando que: *"Para los efectos de esta ley, se entiende por norma técnica ecológica, el conjunto de reglas científicas o tecnológicas emitidas por la Secretaría, 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 desequilibrios ecológicos 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".

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

La importancia de la introducción de las Normas Técnicas Ecológicas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es por la necesidad de darle un grado de especificidad que hace posible la aplicación del sistema de protección al ambiente, ya que no basta con la expedición de una ley para pensar que con ella haya quedado plenamente regulada, sino que es necesario un cierto nivel de especificación, como en este caso lo son las Normas Técnicas Ecológicas, que determinan con precisión lo que está prohibido y lo que está permitido.

Ahora bien, es importante mencionar, como un antecedente de esta figura, que antes de su aparición en la Ley como Normas Técnicas Ecológicas, eran tratadas en la Ley General de Pesas y Medidas (D.O. 7/04/961) pero como Normas Oficiales Mexicanas; posteriormente, dicho ordenamiento fue reemplazado por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (D.O. 9/02/88), pero es hasta la entrada en vigor de la LGEEPA en 1988, que se crean las normas técnicas ecológicas como un instrumento preventivo y, por último, también durante la vigencia de esta Ley el régimen de las normas técnicas ecológicas es modificada por la entrada en vigor de la nueva Ley Federal sobre Metrología y Normalización (D.O. 01/07/92), que abrogó la Ley sobre la materia de 1988.

Con relación a lo anterior, es importante mencionar que, de acuerdo al artículo quinto fracción VIII, y artículo octavo fracción II de la LGEEPA de 1988, le corresponde a la Federación, por conducto de la Secretaría, la expedición de las Normas Técnicas Ecológicas; sin embargo, la nueva Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1992, prevé que las dependencias competentes de la Administración Pública Federal, sólo podrán expedir normas o especificaciones técnicas, criterios, reglas, instructivos, circulares, lineamientos y demás disposiciones de naturaleza análoga de carácter obligatorio, en las materias a que se refiere esa ley, siempre que se ajusten al procedimiento establecido y se expidan como Normas Oficiales Mexicanas (artículo 3, fracción XI).

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1992 en su artículo 38 menciona que corresponde a las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir Normas Oficiales Mexicanas en las materias relacionadas con sus atribuciones, por lo tanto la Secretaría es competente en expedir Normas Técnicas Ecológicas solo que ahora bajo la denominación de Normas Oficiales Mexicanas.

Y por último la Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1992, en su artículo 40, incluye entre las materias de Normas Oficiales Mexicanas, las que establezcan especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del *medio ambiente* y los ecosistemas, así como a la preservación de los recursos naturales.

Por su parte, el artículo 37 de la LGEEPA determinaba que: *“Las actividades y servicios que originen emanaciones, emisiones, descargas o depósitos, que causen o puedan causar desequilibrios ecológicos 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 fijan en las normas técnicas ecológicas aplicables”.*

Ahora bien, es importante que mencionemos cómo se lleva acabo la elaboración y expedición de las Normas Oficiales Mexicanas. La Ley Federal sobre Metrología y Normalización establece que en la elaboración de Normas Oficiales Mexicanas deben participar, ejerciendo sus respectivas atribuciones, las dependencias a quienes corresponda la regulación o control del producto, servicio, método, proceso o instalación, acción o materia a normalizarse.

En virtud de lo anterior, cada dependencia debe elaborar los anteproyectos de Normas Oficiales Mexicanas de su competencia y someterlos a los Comités Consultivos Nacionales de Normalización. Estos Comités, con base en los anteproyectos mencionados, elaboran a su vez los proyectos de Normas Oficiales Mexicanas, conforme al siguiente procedimiento:

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

- El anteproyecto de norma se presenta directamente al Comité Consultivo Nacional de Normalización respectivo, para que un plazo de 75 días naturales, formule observaciones.
- La dependencia u organismo que elaboró el anteproyecto de norma contesta las observaciones presentadas por el Comité, en un plazo no mayor de 30 días naturales y, en su caso, hace las modificaciones correspondientes.
- Se publica en el Diario Oficial de la Federación como proyecto de Norma Oficial Mexicana, a efecto de que, dentro de los siguientes 90 días naturales, los interesados presenten comentarios al Comité correspondiente.
- Al término del plazo anterior, el Comité Consultivo respectivo estudia los comentarios recibidos y, en su caso, procede a modificar el proyecto, en un plazo no mayor de 45 días naturales.
- Las dependencias publican las respuestas a los comentarios recibidos con anterioridad a la publicación de la Norma Oficial Mexicana.
- Una vez aprobada por el Comité, la Norma Oficial Mexicana expedida por la dependencia competente es publicada en el Diario Oficial de la Federación.⁸⁴

Al llegar a este punto, es importante mencionar como debe presentarse un anteproyecto de norma que se presenta ante el Comité Consultivo Nacional respectivo, de conformidad con el artículo 45 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, señala que debe acompañarse un análisis que comprenda:

- La razón científica, técnica o de protección al consumidor que apoye la formulación y expedición de la norma.
- La descripción de los beneficios potenciales de la aplicación de la norma, incluyendo los que no pueden ser cuantificados en términos monetarios y la identificación de aquellas personas o grupos que se beneficiarían por la norma.
- La descripción de los costos potenciales de la norma, incluyendo cualquier efecto adverso que no pueda ser cuantificado en términos monetarios y la identificación de las personas o grupos que tendrían a su cargo los costos.
- La cuantificación en términos monetarios de los beneficios netos potenciales de la norma incluyendo una evaluación de los efectos que no pueden ser cuantificados en términos monetarios.
- La justificación de por que la Norma Oficial Mexicana es, entre otras alternativas posibles, el mecanismo que permite alcanzar el objetivo deseado con el mayor beneficio neto. Esta justificación debe incluir, en su caso, una descripción de otros mecanismos que permitan alcanzar el mismo

⁸⁴ Instituto Nacional de Ecología. BOLETINE. Nueva Epoca. No. 1 Septiembre 1994. p. 4.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

objetivo con mayor beneficio neto que la norma propuesta y las razones legales o de otra índole por los cuales estos mecanismos no fueron adoptados.⁸⁵

Las Normas Oficiales Mexicanas, una vez que son publicadas en el Diario Oficial de la Federación, deben contener los siguientes requisitos:

- La denominación de la Norma, su clave y, en su caso, la mención de las normas en que se basa.
- La identificación del producto, servicio, método, proceso, instalación o, en su caso, el objeto de la norma.
- Las especificaciones y características que correspondan al producto, servicio, método, proceso, instalación o establecimiento que se señalen en la norma, en razón de su finalidad.
- Los métodos de prueba aplicables y, en su caso, los de muestreo.
- Los datos y demás información que deban contener los productos o, en su defecto, sus envases o empaques, así como el tamaño y características de las diversas indicaciones.
- El grado de concordancia con normas y recomendaciones internacionales.
- La bibliografía que corresponda a la norma.
- La mención de la o de las dependencias que vigilarán el cumplimiento de las normas, cuando exista concurrencia de competencias.
- Las otras menciones que consideren convenientes para la debida comprensión y alcance de la norma.⁸⁶

Con relación a la elaboración y expedición de Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental, los anteproyectos a las mismas se presentan ante el Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Protección Ambiental, que se instaló el 17 de diciembre de 1992. Dicho Comité está integrado por subcomités y grupos de trabajo, en los cuales participan representantes de las dependencias de gobierno, universidades e instituciones de enseñanza superior e investigación, de las cámaras y asociaciones industriales, organismos del sector productivo y social, es decir todos los sectores de la sociedad que puedan tener un interés en las actividades del Comité, para dar un concepto de transparencia en la elaboración y expedición de las normas.

Los subcomités a que nos hemos referido son en las siguientes materias:

⁸⁵ Instituto Nacional de Ecología. Op. cit. p. 4 y 5.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 5.

LÓS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

- 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.

Por último, es importante señalar que, durante la vigencia de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988, hasta el año de 1994, se habían publicado 62 Normas Oficiales Mexicanas en las siguientes materias: 5 de monitoreo atmosférico, 33 de agua, 13 de aire, 7 de residuos peligrosos, y 4 de aprovechamiento ecológico de los recursos naturales.

El siguiente de los instrumentos específicos de la política ecológica, regulado en La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988, son las Medidas de Protección de Áreas Naturales, las cuales se encontraban reguladas en su artículo 38, que mencionaba: *“La Federación, las Entidades Federativas, y los Municipios, establecerán medidas de protección de las áreas naturales, de manera que se asegure la preservación y restauración de los ecosistemas, especialmente los más representativos y aquellos que se encuentran sujetos a procesos de deterioro o degradación”*. La adopción de estas medidas no debe ser confundida con la creación de áreas naturales protegidas, reguladas por el título segundo, capítulo I, artículos 44 y siguientes de la LGEEPA; esto es, que no se está estableciendo una reserva ecológica a través de los procedimientos formales existentes en la ley, sino únicamente con la implantación de estas medidas se trata de poner a salvo un área natural dada, frente a los procesos de deterioro o degradación que se estén experimentando.

El siguiente de los instrumentos específicos de la política ecológica, regulado en la LGEEPA de 1988, es la Regulación Ecológica de los Asentamientos Humanos. Este instrumento es regulado por los artículos 23 a 27 de la ley, y tiene como finalidad poner

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

la política ambiental al servicio de las acciones que realice el Gobierno Federal, toda actividad que tiene que ver con los asentamientos humanos y la vivienda.

Estas disposiciones que la LGEEPA de 1988 incorporó a su texto como instrumentos de la política ecológica, complementan, en cierta forma, las disposiciones jurídicas de las leyes especiales en la materia, tales como, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General de Población y la Ley Federal de Vivienda, que tienen una relación e influencia considerable con los asentamientos humanos, la vivienda y el *medio ambiente*.

Como antecedente de este instrumento de política ecológica, es importante mencionar que la Constitución de 1917 no contenía ninguna disposición al respecto sobre asentamientos humanos, por lo tanto, esta facultad le correspondía a los Estados, posteriormente, en 1976, fue modificada la Constitución Política en sus artículos 27 párrafo tercero, 73 fracción XXIX-C, y 115, fracciones V y VI, dándole esa facultad a la Federación, pero no de manera absoluta, sino repartidas entre los tres niveles de gobierno; lo anterior sirvió de base para la expedición, ese mismo año, de la ley sobre la materia que fue la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, varias veces reformada y posteriormente abrogada en 1993 por la nueva Ley General de Asentamientos Humanos.

La ordenación de los asentamientos humanos es de gran importancia por que es a través de ellos que se trata de mejorar las condiciones de vida de la población, tanto en el medio rural como en el medio urbano, sin llegar a destruir los recursos naturales que los rodean.

Como la LGEEPA no define lo que se entiende por Asentamientos Humanos, nos remitiremos a la Ley General de Asentamientos Humanos que los define en su artículo segundo fracción II: *"Es el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran"*.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Por su parte, el artículo 23 de la LGEEPA definió lo que se entiende por la Regulación Ecológica de los Asentamientos Humanos, señalando que es un *"Conjunto de normas, disposiciones y medidas de desarrollo urbano y vivienda para mantener y restaurar el equilibrio ecológico de los asentamientos humanos"*; esto es, que a través de este instrumento se pone de manifiesto la necesidad de incorporar estas políticas en toda regulación de los asentamientos humanos y vivienda, ya sea por esta ley, o por las leyes sectoriales en la materia, tales como la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley Federal de Vivienda.

Posteriormente, el artículo 24 de la LGEEPA y siguientes, señala una serie de criterios ecológicos a seguir, tanto por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como destinatarias y aplicadoras de las políticas respectivas a la regulación de los asentamientos humanos, las cuales deben estar estrechamente vinculadas con los criterios ambientales que menciona la Ley General de Asentamientos Humanos, los cuales se complementan unos con otros, así como los criterios ecológicos que deben ser tomados en cuenta en la formulación de los planes, programas y normas en la regulación de los asentamientos humanos y la vivienda.

La diferencia de este artículo 25 con del anterior artículo 24, que se refieren ambos a criterios generales, es que el artículo 24 se refiere a los criterios generales que deben tomar en cuenta las dependencias de la Administración Pública Federal como objetivos a alcanzar para una regulación ecológica adecuada de los asentamientos humanos, y el artículo 25 fue un poco más específico al determinar que estos criterios generales deben ser considerados tanto en las política de desarrollo urbano y vivienda, como en los programas sectoriales y normas de diseño, de tecnologías de construcción, uso y aprovechamiento de vivienda y en las de desarrollo urbano.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Es evidente que la actividad más importante, con relación a los asentamientos humanos, son los programas sectoriales de desarrollo urbano y vivienda, por eso, el artículo 26 de la LGEEPA, vincula y determina los elementos ambientales que deben tomar en cuenta estos programas sectoriales que contienen las principales políticas sobre la materia. Con relación a la fracción II del artículo antes citado, se complementa con el artículo 20 fracción tercera de la LGEEPA, que se refiere al ordenamiento ecológico, mismo que se debe tomar en cuenta en los asentamientos humanos.

Por último, en el artículo 27 se tratan políticas específicas ambientales que debe seguir, en este caso, todo programa sectorial de vivienda que ejecute el Gobierno Federal, o financiadas por él, de tal forma que a través de los programas sectoriales de vivienda, se dé una relación armónica entre esta y el *medio ambiente*.

Y como punto final, con relación a los artículos 24, 25, 26 y 27 de la LGEEPA antes analizados, se complementan con el capítulo tercero de la Ley General de Asentamientos Humanos, donde se trata la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, que en pocas palabras, trata todo respecto a la planeación de los asentamientos humanos.

Los siguientes, y no menos importantes, instrumentos específicos de la política ecológica, regulados en la LGEEPA de 1988, son la Investigación y la Educación Ecológica, los cuales como mencionamos son instrumentos importantísimos para la aplicación de la política ecológica y, sobretodo, para una gestión ambiental exitosa.

Esto es porque a través de ella se trata de crear una conciencia ambiental en la sociedad, y en la sociedad política se puede llegar a un ordenamiento del *medio ambiente* en nuestro país.

Es importante recordar que estos instrumentos fueron incorporados anteriormente, tanto en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación ambiental de 1971, como en la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982; por su

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

parte, estos artículos tienen como fundamento Constitucional el artículo tercero, que prescribe que la educación que se imparta en el país atenderá, entre otros elementos, el aprovechamiento de los recursos naturales del país.

Los artículos de la LGEEPA que regulan estos instrumentos son el 39, 40 y 41, en donde el primero prescribe que *"Las autoridades competentes promoverán la incorporación de contenidos ecológicos en los diversos ciclos educativos, especialmente en el nivel básico, así como en la formación cultural de la juventud."*

Asimismo, propiciarán el fortalecimiento de la conciencia ecológica, a través de los medios de comunicación masiva".

En cuanto al párrafo primero, se puede entender que está dirigido tanto a la educación formal, es decir a la educación a la cual se obtiene en los salones de clase, como a la educación no formal, es decir la educación que se da a través de programas culturales o servicios a la comunidad.

En cuanto al segundo párrafo del artículo 39 de la LGEEPA, antes transcrito, y que hace referencia a los medios de comunicación masiva, es importante mencionar la relación de este precepto con el artículo 159 fracción III de la misma LGEEPA, que menciona: *"Para los efectos del artículo anterior (participación Social), la Secretaría:.... III.- Promoverá la celebración 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 ejemplo contribuyan a formar y orientar a la opinión pública."*

Por su parte, la capacitación y su relación con el medio ambiente a nivel laboral, es otra de las preocupaciones que trata de regular la LGEEPA, a través de este instrumento preventivo, ya que en su artículo 40 señala que: *"La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, promoverá el desarrollo de la capacitación y adiestramiento en y para el trabajo en materia de protección al ambiente, y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, con arreglo a lo que establece esta ley y de conformidad con los sistemas, métodos y procedimientos que prevenga la*

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

legislación especial. Asimismo, propiciará la incorporación de contenidos ecológicos en los programas de comisiones mixtas de seguridad e higiene."

Por su parte, el artículo 41 de la LGEEPA mencionaba que: *"El Gobierno Federal, las Entidades Federativas y los Municipios con arreglo a lo que dispongan las legislaturas locales, fomentarán investigaciones científicas y promoverán programas para el desarrollo de técnicas y procedimientos que permitan prevenir, controlar y abatir la contaminación, propiciar el aprovechamiento racional de los recursos y proteger los ecosistemas. 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".*

Con relación al artículo anterior, tiene relación con el párrafo tercero del artículo 39 de la LGEEPA, antes mencionado, al que la Secretaría del Medio Ambiente, junto con la Secretaría de Educación Pública, formaran especialistas en la materia para que investiguen las causas y efectos de los fenómenos ambientales. Asimismo, es importante mencionar que las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1992, en el artículo 32 fracción XXXII determinó que le correspondía a la Secretaría de Desarrollo Social, en ese tiempo..... *"Promover, fomentar y realizar investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo regional y urbano y ecología".*

El último de los instrumentos específicos de la política ecológica, establecidos en la LGEEPA de 1988, son la Información y la Vigilancia, los cuales estaban regulados por los artículos 42 y 43 de la ley, con relación al primero de estos dos artículos, menciona que: *"La Secretaría mantendrá un sistema permanente de información y vigilancia sobre los ecosistemas y su equilibrio en el territorio nacional; para lo cual, podrá coordinar sus acciones con las Entidades Federativas y los Municipios. Asimismo, establecerá sistemas de evaluación de las acciones que emprenda".*

Al respecto, es importante mencionar que, con relación a la información como instrumento de política ecológica, se puede ver clarificada con el informe que presentaba bianualmente la Secretaría, para informar la situación ecológica en que se encontraba y el seguimiento de los planes y programas propuestos.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

Por su parte, hay que mencionar que, con relación a la vigilancia como instrumento de la política ecológica, las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1992, facultaron a la SEDESOL en su artículo 32, fracción XXVII para *"vigilar en coordinación con las autoridades Federales, Estatales y Municipales, cuando no corresponda a otra dependencia, el cumplimiento de las normas y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente, a través de los órganos competentes y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en términos de las leyes aplicables"*, atribución que se ejerce a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, órgano desconcentrado de la Propia Secretaría, en los términos del artículo 38 del reglamento interior de la Secretaría del Medio, Ambiente Recursos Naturales y Pesca, la cual tiene facultades de vigilar el estricto cumplimiento de la normatividad ambiental.

Por su parte, el mismo Reglamento, en su artículo 36, le encomendaba al Instituto Nacional de Ecología *"Eleva la calidad del ambiente en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y a los gobiernos de los Estados y Municipios (fracción XI)"*.

Por último, pasaremos a analizar el único de los instrumentos que se cataloga como un instrumento general de la política de desarrollo, que son los Criterios Ecológicos en la Promoción del Desarrollo, regulados por los artículos 21 y 22 de la LGEEPA de 1988.

El artículo 21 de la LGEEPA señalaba, *"En la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, que se relacionen con las materias objeto de este ordenamiento, así como en el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Gobierno Federal para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se observarán los criterios ecológicos generales que establezcan esta ley y las demás disposiciones que de ella emanen"*.

Por su parte, el artículo 22 de la LGEEPA de 1988, señalaba que: *"Se consideran prioritarias, para efectos del otorgamiento de estímulos fiscales que se establezcan conforme a la Ley de*

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.
Ingresos de la Federación, las actividades relacionadas con la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente”.

Los artículos antes citados regulaban los Criterios Ecológicos de Promoción del Desarrollo, pero también estos criterios ecológicos generales están desarrollados por otras disposiciones de la ley.

Recordemos que la política ecológica está determinada por el artículo 15 de la LGEEPA, pero la fracción que relaciona a esta con los instrumentos de desarrollo, es la fracción X de la misma LGEEPA, que señala: *“En el ejercicio de las atribuciones que las leyes le confieren al Estado para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico”.*

En efecto, este precepto, al igual que el artículo 21 de la LGEEPA, tiende a regular las acciones del Gobierno Federal para que se consideren los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico que se encuentran en la ley.

Por su parte, el artículo 22 de la LGEEPA, antes citado, hace referencia a los “Estímulos Fiscales”, que se establezcan conforme a la Ley de Ingresos de la Federación para las actividades prioritarias consideradas por el Estado, siendo estas relacionadas con la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Con relación a los estímulos fiscales, se puede decir que son uno de los instrumentos más importantes de la política ecológica los cuales se encuentran en algunos preceptos de la LGEEPA, como en el capítulo II, respecto al aprovechamiento racional del suelo y sus recursos, en el artículo 99 fracción I, que señalaba que: *“Los criterios ecológicos para la protección y aprovechamiento del suelo se considerarán en:..... fracción I. Los apoyos a las actividades agrícolas que otorgue el Gobierno Federal, de manera directa o indirecta, sean de naturaleza crediticia, técnica o de inversión, para que promuevan la progresiva incorporación de cultivos compatibles con la preservación del equilibrio ecológico y la restauración de los ecosistemas”.*

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

En otro caso, respecto a los estímulos fiscales se encuentran en el título IV, capítulo I, respecto a la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, artículo 116 de la LGEEPA, señalaba que: *"Para el otorgamiento de estímulos fiscales, las autoridades competentes considerarán a quienes:*

- I. *Adquieran, instalen u operen equipo para el control de emisiones contaminantes a la atmósfera;*
- II. *Fabriquen, instalen o proporcionen mantenimiento a equipo de filtrado, combustión, control, y en general, de tratamiento de emisiones que contaminen la atmósfera;*
- III. *Realicen investigaciones de tecnología cuya aplicación disminuya la generación de emisiones contaminantes; y*
- IV. *Ubiquen o relocalicen sus instalaciones para evitar emisiones contaminantes en zonas urbanas".*

El artículo 135, fracción IV, del capítulo III, respecto a la prevención y control de la contaminación del suelo de la LGEEPA, también se refiere a estos estímulos fiscales. Señalaba el artículo 135, fracción IV, que: *"Los criterios para prevenir y controlar la contaminación del suelo se consideran los siguientes: fracción IV. El otorgamiento de todo tipo de autorizaciones para la fabricación, importación, utilización y en general la realización de las actividades relacionadas con plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas".*

Estos son sólo unos ejemplos de cómo los estímulos fiscales se encontraban en la LGEEPA de 1988. Pero hay que señalar que también en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, sobre todo después de la modificaciones que sufrió en 1992, se encontraban también algunas atribuciones para algunas dependencias de la Administración Pública Federal, tales como: artículo 31 fracción IX, referente a las atribuciones de la Secretaría de Hacienda, mismo que le corresponde : *"Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no competa a otra Secretaría".*

Por su parte, el artículo 35, fracción III, respecto a las atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos señalaba que: *"Fracción III. Encauzar el*

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, en coordinación con la Secretaría de Hacienda, hacia los renglones prioritarios; participar con ella en la determinación de los criterios generales para el aprovechamiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción agropecuaria, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados".

Y por último, con relación a los estímulos fiscales el artículo 43, fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y de acuerdo a sus modificaciones que sufrió en 1992, y que se refiere a las atribuciones de la Secretaría de Pesca, señalaba: *"Que participará con la Secretaría de Hacienda en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la actividad pesquera; y administrar su aplicación, así como vigilar, y evaluar sus resultados".*

4. Los Instrumentos de Política Ambiental en las reformas a La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1996.

Con las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, aprobadas de una manera unánime por 368 votos de todas las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados, y 112 votos en la de Senadores, el 24 y 31 de octubre de 1996, respectivamente, quedó finalizado el proceso Legislativo de la iniciativa, que presentaron conjuntamente el titular del Poder Ejecutivo Federal, así como Diputados y Senadores integrantes de las Comisiones de Ecología y Medio Ambiente del H. Congreso de la Unión, para luego ser publicadas en el Diario Oficial del la Federación, el 13 de Diciembre de 1996, como las Reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y al Protección al Ambiente⁸⁷.

Dichas reformas que se propusieron, fueron producto de una gran consulta nacional, en la cual la sociedad planteó sus preocupaciones respecto a la legislación nacional en materia Ambiental que estaba vigente en ese momento, mismas que fueron tomadas en cuenta para las modificaciones a la ley y también de una gran cooperación del Gobierno Federal, los Estados y Municipios, así como de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Entre los cambios más significativos a la LGEEPA de 1988, se encuentra lo referente a la Distribución de Competencias, **Instrumentos de Política Ambiental**, Biodiversidad, Contaminación Ambiental, Participación Social e Información Ambiental, Responsabilidades, Procedimientos Administrativos, Sanciones y Denuncia Popular.

De los importantes temas modificados en la LGEEPA, el que nos importa para el estudio que estamos llevando a cabo, es el de los Instrumentos de Política Ambiental,

⁸⁷ Memoria de las Reformas, Adiciones y Derogaciones a diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, H. Congreso de la Unión LVI Legislatura Cámara de Diputados, diciembre de 1996, p. 13.

en los cuales hubo modificaciones importantes, por ejemplo, en lo referente al Ordenamiento Ecológico, Instrumentos Económicos, figura introducida por primera vez en la legislación ambiental, Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos, Evaluación de Impacto Ambiental, Normas Oficiales Mexicanas y Autorregulación y Auditorías Ambientales, figuras también introducidas por primera vez en la LGEEPA; pero en general, hubo importantes cambios en toda la Ley Ambiental.

A continuación se realizará un análisis comparativo de los instrumentos de política ambiental establecidos ahora en la LGEEPA a raíz de sus reformas, adiciones y derogaciones de Diciembre de 1996 y como estaba anteriormente regulada por la misma.

4.1 La Planeación Ambiental.

La primera modificación que se hizo a los Instrumentos de Política Ambiental fue con relación a su ubicación en la LGEEPA, ya que antes de las reformas de Diciembre de 1996 se encontraban en el capítulo V, mismo que eran llamados Instrumentos de Política Ecológica; pero es a raíz de las reformas a la Ley de diciembre de 1996, cambiaron de ubicación, y ahora se encuentran en el capítulo IV, con el nombre de Instrumentos de Política Ambiental.

El primero de los Instrumentos de la Política Ambiental es la Planeación Ambiental, antes llamada planeación ecológica y, como mencionamos anteriormente, la planeación es considerada también como uno de los instrumentos básicos de la política ambiental, que sirve de herramienta necesaria para la obtención de las acciones señaladas como metas a seguir o a conseguir por parte de toda política ambiental que se quiera aplicar.

La Planificación es uno de los instrumentos de carácter político, administrativo y técnico más eficaz, y es a través de este que es posible prever la realización de

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

acciones perfectamente coordinadas, en cooperación y colaboración con los diferentes sectores implicados en la gestión del *medio ambiente*.⁸⁸

En virtud de lo anterior, este primer Instrumento de Política Ambiental, que es la Planeación Ambiental, tuvo importantes modificaciones en su artículo 17, el cual quedó de la siguiente manera:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
<p style="text-align: center;">Capítulo V Instrumentos de la Política Ecológica</p> <p style="text-align: center;">SECCIÓN I Planeación Ecológica</p> <p>ARTICULO 17.- En la planeación nacional del desarrollo, será considerada la política ecológica general y el ordenamiento ecológico que se establezcan de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia.</p>	<p style="text-align: center;">Capítulo IV Instrumentos de la Política Ambiental</p> <p style="text-align: center;">SECCIÓN I Planeación Ambiental</p> <p>ARTICULO 17.- En la planeación nacional del desarrollo se deberá incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico que se establezcan de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia.</p> <p>En la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, así como en el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al gobierno Federal para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se observarán los lineamientos de política ambiental que establezcan el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes.</p>

En este primer párrafo del artículo 17 de la LGEEPA, a partir de las reformas de diciembre de 1996, menciona la obligación de que la política ambiental y el ordenamiento ecológico estén incorporados en la Planeación Nacional de Desarrollo, situación que no ocurría antes de estas reformas, en el sentido de que no estaba establecida como una obligación para las autoridades el tomar en cuenta la política ambiental en la Planeación Nacional de Desarrollo, sino solo se establecía que debía considerarse, lo que permitía a la autoridad encargada de llevar a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo el decidir si los consideraba o no.

Por su parte, el segundo párrafo es de gran importancia debido a que no es suficiente el hecho de que con incluir dentro de la planeación nacional de desarrollo a la

⁸⁸ JAQUENOD DE ZSóGón, Silvia. Iniciación al Derecho Ambiental. Editorial Dykinson Madrid España. 1996. p. 77.

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

política ambiental y el ordenamiento ecológico, podrá tener una buena Planeación Ambiental; por lo tanto, es necesario que todas las acciones de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal incorporen esta planeación ambiental, por lo tanto, las reformas a este instrumento de política ambiental de naturaleza eminentemente preventiva, fueron positivas, en el sentido de que se sujeta a los órganos de la administración pública federal a incorporar en sus acciones una visión ambientalista, la cual está ya incorporada en el propio plan nacional de desarrollo.

En virtud de lo anterior, obliga a toda la Administración Pública Federal a seguir una misma política en materia ambiental, y no cometer las contradicciones entre las acciones que toman unas y otras dependencias y entidades de la misma Administración Pública Federal que antes se hacían.

De ahí la importancia de la Planeación Ambiental, y como menciona Jaquenod de Zsôgôn, en su libro de Iniciación al Derecho Ambiental que: *"la capacidad de planificar en política ambiental va más allá del mero plan, pues convierte a estos instrumentos en un conjunto de iniciativas que tienen la difícil labor de mantener estables los procesos naturales y la calidad de vida en el planeta"*.

Por su parte, el artículo 18 de la LGEEPA, también relacionado con la Planeación Ambiental, no fue modificado, quedando de la siguiente manera:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
<p style="text-align: center;">Capítulo V Instrumentos de la Política Ecológica</p> <p style="text-align: center;">SECCIÓN I Planeación Ecológica</p> <p>ARTICULO 18.- El Gobierno Federal promoverá la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración 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.</p>	<p style="text-align: center;">Capítulo IV Instrumentos de la Política Ambiental</p> <p style="text-align: center;">SECCIÓN I Planeación Ambiental</p> <p>ARTICULO 18.-El gobierno federal promoverá la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración 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.</p>

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

La participación social es de gran importancia para lograr una buena Planeación Ambiental, por eso, la importancia de que participen en la formulación de programas relacionados con la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, por que a fin de cuentas, es la sociedad quien tiene el derecho de satisfacer sus necesidades utilizando dichos recursos pero sin agotarlos, ni degradarlos o empobrecerlos, de tal forma que se les impida o dificulte su disfrute y aprovechamiento, y la forma de lograr esto es participando en la elaboración de dichos programas activamente, ya sea a través de los foros de consulta popular o a través de los consejos consultivos.

Para concluir con este primer Instrumento de Política Ambiental, es mediante la Planeación Ambiental que se pueden llegar a utilizar los recursos naturales de una forma sustentable, y de esta forma la misma humanidad puede satisfacer sus necesidades sin agotarlos, degradarlos o empobrecerlos.

4.2 El Ordenamiento Ecológico del Territorio.

El Ordenamiento Ecológico es segundo de los Instrumentos de Política Ambiental, que está regulado en la LGEEPA, y que a raíz de las reformas de Diciembre de 1996, tuvo grandes e importantes cambios en los artículos que la regulan.

Dicho instrumento estaba regulado en el texto vigente de la LGEEPA de 1988, y tuvo grandes problemas para su aplicación debido a que no fue aplicado correctamente, fundamentalmente porque su naturaleza jurídica, sus objetivos y sus alcances no estaban debidamente determinados, ni se contaba con un marco para que este se tradujera en un sistema de planeación ecológica con diferentes funciones normativas⁸⁹.

⁸⁹ Exposición de motivos del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. p. 27.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

En virtud de lo anterior, las reformas a la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico del Territorio, tienden a asignar a este instrumento la función que le corresponde dentro de la política ambiental integral.

Pero antes de pasar al análisis de los artículos respectivos al Ordenamiento Ecológico del Territorio mismo que fue reformado casi en su totalidad, hay que recordar que este instrumento está definido por la misma ley en su artículo tercero, fracción XIII y que también tuvo reformas en cuanto a su definición, y que menciona lo siguiente:

“Ordenamiento Ecológico es el instrumento de la política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos”.

De lo anterior se desprende que el Ordenamiento Ecológico del Territorio ya no es un proceso de planificación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y los recursos naturales, sino en virtud de las reformas se le da una mayor claridad y efectividad, al definirlo ya como un instrumento importante de la Política Ambiental, cuyo objeto es regular, no programar, el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del *medio ambiente* y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, esto quiere decir, que no solo regula el uso del suelo, sino también las actividades que se desarrollan en él y que pueden afectar seriamente el *medio ambiente*, a partir de un análisis previo de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

Una vez definido este instrumento, podemos pasar al análisis del mismo, el cual se encuentra regulado ahora por los artículos 19 al 20 Bis 7 de la LGEEPA. El primer artículo, relacionado con el Ordenamiento Ecológico del Territorio, es el 19 de la LGEEPA, que señala una serie de criterios a seguir para la formulación del mismo. Con relación a este artículo, y debido a las reformas a la ley, sólo se reformaron las fracciones I y V, quedando las fracciones II, III y IV sin modificación alguna; en virtud de

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

lo anterior, a continuación se analizarán las reformas del texto actual del citado artículo 19, que señala en su primer párrafo:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
<p>SECCIÓN II Ordenamiento ecológico</p>	<p>SECCIÓN II Ordenamiento Ecológico del Territorio</p>
<p>ARTICULO 19.- Para el ordenamiento ecológico se considerarán los siguientes criterios:</p> <p>I.- La naturaleza y características de cada ecosistema, dentro de la regionalización ecológica del país;</p> <p>II.- La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes;</p> <p>III.- Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;</p> <p>IV.- El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales; y</p> <p>V.- El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, obras o actividades.</p>	<p>ARTICULO 19.- En la formulación del ordenamiento ecológico se deberán considerar los siguientes criterios:</p> <p>I.- La naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción;</p> <p>II.-.....</p> <p>III.-.....</p> <p>IV.-.....</p> <p>V.- El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades.</p>

Es importante mencionar el primer cambio que tiene este artículo con relación al texto original, y se da en este primer párrafo, al señalar la obligación de considerar los criterios descritos en ese artículo, por parte de las autoridades que lleven a cabo el Ordenamiento Ecológico; situación que era diferente en el texto original de la LGEEPA, que sólo se remitía a mencionar que serán considerados dichos criterios, más no establecía una obligación para las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho Ordenamiento Ecológico el considerarlos o no.

El artículo 19 continúa señalando en sus fracciones los criterios que deberán seguirse en la formulación del Ordenamiento Ecológico, en donde la primera fracción de las reformas, consistieron en el sentido de que uno de los criterios para formular el ordenamiento ecológico es tomar en cuenta la naturaleza y características de los ecosistemas que se encuentren dentro de las zonas donde la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, y no como mencionaba anteriormente, dentro de la

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

regionalización ecológica del país, figura que actualmente se encuentra como uno de los objetivos del mismo y no como un criterio a seguir.

Las Fracciones II, III y IV, como se mencionó, no tuvieron modificación alguna, pero la fracción V de este artículo 19 señala que se debe tomar en cuenta para la formulación del Ordenamiento Ecológico el impacto ambiental respecto a vías de comunicación, que en cierta forma pueden afectar el uso del suelo y donde se realicen asentamientos humanos, así como la flora y fauna silvestre que exista, la cual al realizar este tipo de obra sería seriamente afectada, por lo que a raíz de las reformas a la Ley, se incorpora como un criterio importante que debe ser tomado para la formación del ordenamiento ecológico del territorio, de esta forma exista congruencia con el desarrollo del país y con la protección de nuestro medio ambiente a través de esta instrumento preventivo.

Pasando al artículo 19 bis, mismo que fue adicionado a la LGEEPA en virtud de las reformas de diciembre 1996, y que señala:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
	ARTICULO 19 BIS.- El ordenamiento ecológico del territorio nacional y de las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, se llevará a cabo a través de los programas de ordenamiento ecológico : I. General del Territorio; II. Regionales; III. Locales; y IV. Marinos.

Como se mencionó, este artículo fue adicionado a la LGEEPA, y de esta forma, se crean por primera vez cuatro tipos de modalidades de Ordenamiento Ecológico, con funciones normativas distintas unas de otras, y que se llevaran a cabo a través de programas elaborados por los tres niveles de gobierno, tal y como se verá más adelante.

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

Esta adición tiene relación a lo establecido en el Programa de Medio Ambiente 1995-2000, que señala que en el Ordenamiento Ecológico cabe diferenciar dos tipos, el General y el Regional o Local. Asimismo, señala que el Ordenamiento Ecológico no puede ser diseñado y aplicado de una manera homogénea en virtud de la gran variabilidad de condiciones regionales con las que cuenta nuestro país, siendo de gran importancia el crear una relación más estrecha entre el Gobierno Federal, los Estados y los Municipios.

De lo anterior se puede apreciar el sentido de descentralizar de una manera más eficaz este Instrumento de Política Ambiental, ya que en un principio eran atribuciones de la Federación el Ordenamiento Ecológico General del Territorio, y de los Estados el Ordenamiento Ecológico Local del Territorio, pero estas atribuciones no estaban bien definidas en la misma LGEEPA, por lo que ahora, con las reformas, se trata con estas cuatro modalidades de descentralizar este instrumento y, sobre todo, regularlo de una manera clara entre los órganos que les corresponda su formulación, expedición y evaluación, en beneficio del *medio ambiente*.

Por su parte, el artículo 20 de la LGEEPA, que fue reformado en los siguientes términos:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
<p>ARTICULO 20.- El ordenamiento ecológico será considerado en la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales, de la localización de la actividad productiva secundaria y de los asentamientos humanos, conforme a las siguientes bases:</p> <p>I.- En cuanto al aprovechamiento de los recursos naturales, el ordenamiento ecológico será considerado en:</p> <p>a) La realización de obras públicas que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales;</p> <p>b) Las autorizaciones relativas al uso del suelo en el ámbito regional para actividades agropecuarias, forestales y primarias en general, que puedan causar desequilibrios ecológicos;</p> <p>c) El otorgamiento de asignaciones, concesiones, autorizaciones o permisos para el uso, explotación y aprovechamiento de aguas de propiedad nacional;</p> <p>d) El otorgamiento de permisos y autorizaciones de aprovechamiento forestal;</p>	<p>ARTICULO 20.- El programa de ordenamiento ecológico general del territorio será formulado por la Secretaría, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y tendrá por objeto determinar:</p> <p>I.- La regionalización ecológica del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción, a partir del diagnóstico de las características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales, así como de las actividades productivas que en ellas se desarrollen y, de la ubicación y situación de los asentamientos humanos existentes; y</p> <p>II.- Los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos.</p>

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

<p>II.- En cuanto a la localización de la actividad productiva secundaria y de los servicios, el ordenamiento ecológico será considerado en:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La realización de obras públicas susceptibles de influir en la localización de las actividades productivas; b) El financiamiento a las actividades económicas para inducir su adecuada localización, y en su caso, su reubicación; c) El otorgamiento de estímulos fiscales orientados a promover la adecuada localización de las actividades productivas, y d) Las autorizaciones para la construcción y operación de plantas o establecimientos industriales, comerciales o de servicios. <p>III.- En lo que se refiere a los asentamientos humanos, el ordenamiento ecológico será considerado en:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La fundación de nuevos centros de población; b) La creación de reservas territoriales y la determinación de los usos, provisiones y destinos del suelo urbano; c) La ordenación urbana del territorio, y los programas del Gobierno Federal para infraestructura, equipamiento urbano y vivienda, y d) Los financiamientos para infraestructura, equipamiento urbano y vivienda, otorgados por las sociedades nacionales de crédito y otras entidades paraestatales 		
--	--	--

Con relación a lo anterior, el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio será formulado por la Secretaría, en este caso por la SEMARNAP; pero en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, entendiéndose por Sistema Nacional de Planeación Democrática lo mencionado por los artículos 12 al 19 de la Ley de Planeación; pero en general, lo que se quiere regular con este artículo es que el Ordenamiento Ecológico General del Territorio deberá elaborarse por la dependencia de la Administración Pública Federal en este caso la SEMARNAP a través de su unidad administrativa, que tenga asignadas las funciones de planeación dentro de dicha Secretaría, en este caso es la Dirección General de Planeación, se coordinará con el Instituto Nacional de Ecología que es el encargado propiamente de llevar a cabo el Ordenamiento Ecológico General del Territorio Nacional, a través de su Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental, que se encargará de realizar el Ordenamiento Ecológico General y Regional del Territorio Nacional en coordinación también con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, asimismo, con la participación de los Gobiernos Estatales y

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Municipales y con la participación de los sectores social y privado; todo lo anterior asegurando la congruencia del Programa con el Plan Nacional de Desarrollo, y los Programas Sectoriales y Regionales y Especiales existentes.

Y por último, con relación a este artículo, y en las dos fracciones del mismo, se señala el objetivo del Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, que son entre otras, hacer una regionalización ecológica del país a partir de un diagnóstico de los recursos naturales, así como las actividades productivas que se lleven a cabo dentro de el y los asentamientos humanos ubicados dentro de el; todo lo anterior, para hacer de este un instrumento eficaz y que tienda a obtener el desarrollo sustentable.

El artículo 20 Bis de la LGEEPA, en virtud de las reformas, fue adicionado y menciona lo siguiente:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
	ARTICULO 20 BIS.- La formulación, expedición, ejecución y evaluación del ordenamiento ecológico general del territorio se llevará cabo de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Planeación. Asimismo, la Secretaría deberá promover la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación, y demás personas interesadas, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, así como en las demás disposiciones que resulten aplicables.

Este artículo ratifica lo dicho en el artículo anterior, en lo que se refiere a la elaboración del Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, que deberá ser elaborado por la Secretaría en el marco del Sistema Nacional de Planeación democrática, asegurando la participación de toda la sociedad.

Por su parte, el artículo 20 Bis 1, también adicionado en virtud de las reformas citadas, menciona que:

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.**

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
	<p>ARTICULO 20 BIS 1.- La Secretaría deberá apoyar técnicamente la formulación y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico regional y local, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.</p> <p>Las entidades federativas y los municipios podrán participar en las consultas y emitir las recomendaciones que estimen pertinentes para la formulación de los programas de Ordenamiento Ecológico General del Territorio y de ordenamiento ecológico marino.</p>

El objeto de este artículo es establecer una relación de ayuda mutua entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas en la elaboración de Programas de Ordenamiento Ecológico Regional y Local, que lleven a cabo las Entidades Federativas y, a su vez, estas Entidades Federativas y sus respectivos Municipios podrán participar activamente en la elaboración del Ordenamiento Ecológico General del Territorio y Ordenamiento Ecológico Marino, que son atribuciones de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Es importante mencionar que, con relación al Ordenamiento Ecológico Regional, este puede ser elaborado por la Secretaría, a través de su Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental, que en el artículo 60 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca señala:

Artículo 60. *"Fracción I.- Realizar el Ordenamiento Ecológico Regional y Marino del Territorio Nacional....."*

También puede ser elaborado por los Gobiernos de los Estados y el Distrito Federal, tal y como lo establece el artículo 20 Bis 2, adicionado en virtud de las reformas a la ley, y que menciona:

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.**

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
	<p>ARTICULO 20 BIS 2.- Los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, en los términos de las leyes locales aplicables, podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa.</p> <p>Quando una región ecológica se ubique en el territorio de dos o más entidades federativas, el Gobierno Federal, el de los Estados y Municipios respectivos, y en su caso el del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, podrán formular un programa de ordenamiento ecológico regional. Para tal efecto, la Federación celebrará los acuerdos o convenios de coordinación procedentes con los gobiernos locales involucrados.</p>

En virtud de lo anterior, se entiende que los Estados pueden elaborar Programas de Ordenamiento Ecológico Regional siempre y cuando estén previamente establecidos los términos en sus leyes locales, y que únicamente abarquen una parte o la totalidad de los mismos, como ejemplo de lo anterior es el caso del proyecto del Programa de Ordenamiento Ecológico de la costa maya ubicado en el sur del Estado de Quintana Roo, el cual tiene como finalidad regular el uso el suelo en esa área debido a que va ser proyectada y desarrollada turísticamente por parte del Estado de Quintana Roo, y con la creación de este Programa se regularían las actividades que no fueran congruentes con la potencialidad de la zona. En el caso de que una región ecológica, entendiéndose esta de acuerdo al artículo tercero fracción XXX de la misma LGEEPA como, *"la unidad del territorio nacional que comparte características ecológicas comunes"*, se ubique en dos o más Entidades Federativas, el Gobierno Federal, en coordinación con las Entidades Federativas y Municipios involucrados, podrán elaborar un Programa de Ordenamiento Ecológico Regional, todo lo anterior a través de los acuerdos de coordinación respectivos entre ellas, que en los casos concretos son firmados por la Secretaría del Medio Ambiente a través de su titular, las Entidades Federativas y los Municipios, los cuales tienen como finalidad coordinar acciones en el manejo y ejecución del mismo.

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

Por su parte, el artículo 20 Bis 3, también adicionado en la LGEEPA a través de las reformas a la ley, menciona los requisitos que debe contener el Ordenamiento Ecológico Regional y que menciona el artículo anterior:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
	<p>ARTICULO 20 BIS 3.- Los programas de ordenamiento ecológico regional a que se refiere el artículo 20 BIS 2, deberá contener, por lo menos:</p> <p>I.- La determinación del área o región a ordenar, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales y las tecnologías utilizadas por los habitantes del área;</p> <p>II.- La determinación de los criterios de regulación ecológica para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que se localicen en la región de que se trate, así como para la realización de actividades productivas y la ubicación de asentamientos humanos; y</p> <p>III.- Los lineamientos para su ejecución, evaluación, seguimiento y modificación.</p>

A raíz de la incorporación del artículo anteriormente citado, se determinan los puntos mínimos y en forma clara que deberá contener todo programa de ordenamiento ecológico regional, y de esta forma, darle una mejor aplicabilidad a este instrumento preventivo de política ambiental, situación que no ocurría en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988.

El artículo 20 Bis 4, también adicionado a la LGEEPA por la multitudes reformas a la ley, menciona que:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
	<p>ARTICULO 20 BIS 4.- Los programas de ordenamiento ecológico local serán expedidos por las autoridades municipales, y en su caso del Distrito Federal, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental, y tendrán por objeto:</p> <p>I.- Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate;</p>

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
	<p>II.- Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos; y</p> <p>III.- Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes.</p>

El artículo antes transcrito, se refiere al Ordenamiento Ecológico en su modalidad Local, y este establece los requisitos que debe contener, así como la facultad de los municipios de poder expedir sus propios programas de ordenamiento ecológico local, situación que la LGEEPA de 1988 no lo establecía de forma clara, por lo tanto, es ahora que los municipios, a través de sus autoridades, pueden regular el uso del suelo y las actividades productivas fuera de los centros de población, de acuerdo a sus planes de desarrollo urbano municipales, existiendo congruencia entre ellos.

La primera fracción establece que es necesario que se determine con exactitud las zonas a ordenar a través de este instrumento, y en qué condiciones se encuentran los recursos naturales, así como las tecnologías que utilizan los habitantes del lugar que se trate de ordenar; por su parte, la segunda fracción señala la importancia de proteger, a través de este instrumento, los usos del suelo fuera de los centros de población y, sobre todo, con todas aquellas actividades productivas y localización de asentamientos humanos, para que de esta forma se proteja al *medio ambiente* circundante; y, por último, la fracción tercera señala la importancia de establecer los criterios de regulación ecológica para la protección de los recursos naturales dentro de los centros de población, y que éstos sean incluidos en los programas y planes de desarrollo urbano, en este caso, estatales o municipales. De lo anterior se demuestra la necesidad de crear una política ambiental, integral para que éstos instrumentos puedan

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE**

funcionar como se espera, ya que si no hay esa integralidad, en el caso, por ejemplo, de este instrumento con los planes de desarrollo urbano, será por mucho letra muerta en la ley.

El artículo 20 Bis 5, igualmente adicionado a la LGEEPA, menciona en ocho fracciones muy importantes las bases que deben contener todo Programa de Ordenamiento Ecológico Local, mismo que señala lo siguiente:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
	<p>ARTICULO 20 BIS 5.- Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las leyes estatales o del Distrito Federal en la materia, conforme a las siguientes bases:</p> <p>I.- Existirá congruencia entre los programas de ordenamiento ecológico marinos, en su caso, y general del territorio y regionales, con los programas de ordenamiento ecológico local;</p> <p>II.- Los programas de ordenamiento ecológico local cubrirán una extensión geográfica cuyas dimensiones permitan regular el uso del suelo, de conformidad con lo previsto en esta Ley;</p> <p>III.- Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, mediante las cuales se regulen los usos del suelo, se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población. Cuando en dichas áreas se pretenda la ampliación de un centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano, se estará a lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico respectivo, el cual sólo podrá modificarse mediante el procedimiento que establezca la legislación local en la materia;</p> <p>IV.- Las autoridades locales harán compatibles el ordenamiento ecológico del territorio y la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, incorporando las previsiones correspondientes en los programas de ordenamiento ecológico local, así como en los planes o programas de desarrollo urbano que resulten aplicables.</p> <p>Asimismo, los programas de ordenamiento ecológico local preverán los mecanismos de coordinación, entre las distintas autoridades involucradas, en la formulación y ejecución de los programas.</p> <p>V.- Cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, según corresponda;</p>

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
	<p>VI.- Los programas de ordenamiento ecológico local regularán los usos del suelo, incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, expresando las motivaciones que lo justifiquen;</p> <p>VII.- Para la elaboración de los programas de ordenamiento ecológico local, las leyes en la materia establecerán los mecanismos que garanticen la participación de los particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados. Dichos mecanismos incluirán, por lo menos, procedimientos de difusión y consulta pública de los programas respectivos.</p> <p>Las leyes locales en la materia, establecerán las formas y los procedimientos para que los particulares participen en la ejecución, vigilancia y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico a que se refiere este precepto; y</p> <p>VIII.- El Gobierno Federal podrá participar en la consulta a que se refiere la fracción anterior y emitirá las recomendaciones que estime pertinentes.</p>

El artículo antes citado tiene una gran importancia porque permite definir con toda claridad los requisitos mínimos que se deben incluir en ellos, mismos que se pueden resumir en los siguientes incisos:

- A) La necesidad de que todo Programa de Ordenamiento Ecológico Local estén debidamente regulados en las leyes locales de cada Entidad Federativa, desde su proceso de formulación, aprobación, expedición, evaluación hasta su modificación, con el fin de evitar lagunas que podrían hacer este instrumento ineficaz.
- B) La necesidad de que estos programas de Ordenamiento Ecológico Locales tengan congruencia con otros tipos de modalidades de los mismos, como son el Ordenamiento Ecológico General, el Ordenamiento Ecológico Regional y el Ordenamiento Ecológico Marino que son elaborados por la Secretaría, esto es de mucha importancia por que así se evita la contradicción de acciones encargadas de regular el uso del suelo por parte de las autoridades y sobre todo la contradicción de los mismos Programas, que al fin de cuentas se harían inaplicables.
- C) Los programas de Ordenamiento Ecológico Local tenderán a regular una área geográfica cuyas dimensiones les permitan regular de una manera eficaz los usos del suelo dentro de esa área, esto es, ya sea una parte del territorio de la Entidad Federativa o la totalidad de la misma, y de esta manera proteger al medio ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales.
- D) Los Programas de Ordenamiento Ecológico Local que se refieran exclusivamente a la regulación de los usos del suelo serán en el sentido únicamente de áreas localizadas fuera de los centros de población, pero en el caso de que estos centros de población se pretendan

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

ampliar o se pretendan llevar a cabo actividades de desarrollo urbano fuera de los centros de población, deberán estas acatarse al Programa de Ordenamiento Ecológico Local establecido en esa área. Sin embargo existe la posibilidad de que en virtud de que dichas actividades se pretendan llevar a cabo pueda modificarse el programa de Ordenamiento Ecológico Local, pero siempre y cuando este previsto previamente el procedimiento en la ley estatal de la materia.

- E) Es importante que exista una compatibilidad entre el Ordenamiento Ecológico del Territorio, las disposiciones referentes a los asentamientos humanos y que las autoridades Locales que elaboren el Programa de Ordenamiento Ecológico Local respectivo incorporen estas previsiones a dichos Ordenamientos Ecológicos Locales, sin olvidar incorporar estos también en los Planes y Programas de desarrollo Urbano del mismo Estado, para que esta forma exista una compatibilidad entre estos instrumentos y no existan contradicciones entre los mismos. Asimismo se señala la importancia de que exista una perfecta coordinación de acciones entre las distintas autoridades involucradas en los Programas de Ordenamiento Ecológico Locales que se expidan en la Entidad Federativa donde se apliquen.
- F) Puede darse el caso de que el Programa de Ordenamiento Ecológico Local Pretenda abarcar una área natural protegida que sea competencia de la Federación, o parte de ella, en este caso el Programa de Ordenamiento Ecológico Local será y aprobado conjuntamente entre las Autoridades Federal y Locales según corresponda el caso;
- G) Los programas de Ordenamiento Ecológico Local regularan los uso del suelo no solo de áreas que se encuentren fuera de los centros de población, sino que estos incluirán a los ejidos, comunidades pequeñas y pequeñas propiedades siempre y cuando estén debidamente motivados en los Programas de Ordenamiento Ecológico Local respectivo.
- H) Es muy importante la participación social en la elaboración, ejecución y vigilancia de los Programas de Ordenamiento Ecológico Locales, por lo que las leyes locales de la materia deberán establecer los mecanismos para garantizar este derecho, así como los procedimientos para ejercerlo, y
- I) El Gobierno Federal también podrá intervenir en la formulación de los Programas de Ordenamiento Ecológico Locales pudiendo esta emitir las recomendaciones que estime pertinentes en un caso concreto.

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.**

Por su parte, el artículo 20 Bis 6, señala que:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
	<p>ARTICULO 20 BIS 6.- La Secretaría podrá formular, expedir y ejecutar, en coordinación con las Dependencias competentes, programas de ordenamiento ecológico marino. Estos programas tendrán por objeto el establecer los lineamientos y previsiones a que deberá sujetarse la preservación, restauración, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales existentes en áreas o superficies específicas ubicadas en zonas marinas mexicanas, incluyendo las zonas federales adyacentes.</p>

Esta modalidad de Ordenamiento Ecológico Marino, tenderá a regular las actividades productivas y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del mar, así como de las zonas costeras, aguas nacionales y zonas contiguas a estas últimas, en áreas o superficies específicas que por sus características así lo requieran. Estos Programas de Ordenamiento Ecológico Marino, además de contener la delimitación precisa de las zonas que abarcarán, considera una serie de criterios establecidos en la ley, las disposiciones que de ella se deriven, los tratados internacionales de los que México sea parte y demás ordenamientos que regule la materia. Lo anterior se encuentra estipulado en el último artículo referente al Ordenamiento Ecológico del Territorio, que también fue adicionado en virtud de las reformas, y este es el artículo 20 Bis 7 que señala:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
	<p>ARTICULO 20 BIS 7.- Los programas de ordenamiento ecológico marino deberán contener, por lo menos:</p> <p>I.- La delimitación precisa del área que abarcará el programa;</p> <p>II.- La determinación de las zonas ecológicas a partir del características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales en ellas comprendidas, así como el tipo de actividades productivas que en las mismas se desarrollen; y</p>

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

	<p>III.- Los lineamientos, estrategias y demás previsiones para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como la realización de actividades productivas y demás obras o actividades que puedan afectar los ecosistemas respectivos.</p> <p>En la determinación de tales previsiones deberán considerarse los criterios establecidos en esta Ley, las disposiciones que de ella se deriven, los tratados internacionales de los que México sea parte, y demás ordenamientos que regulen la materia.</p>
--	--

Con relación a lo anterior, es importante no confundir lo que es el ordenamiento ecológico marino y los parques marinos nacionales, ya que la primera figura tiende regular las actividades productivas de una zona o región a través de lineamientos que serán tomados en cuenta con el fin de preservar, restaurar, proteger y aprovechar sustentablemente los recursos marinos, y la segunda figura se trata de un área natural protegida en donde se permiten actividades de recreo, investigación, repoblamiento y educación ecológica así como aprovechamiento de los recursos naturales de conformidad a lo establecido en la Ley de Pesca y Ley Federal del Mar y convenciones internacionales en donde México sea parte, con el fin de preservar los recursos naturales.

Por último, como el Ordenamiento Ecológico del Territorio es un instrumento de política ambiental con el fin de regular o inducir el uso del suelo, por eso es importante que señalemos lo que menciona el artículo 99, fracción XII de la LGEEPA que se encuentra en el capítulo II llamado de la "Preservación y Aprovechamiento Sustentable del Suelo y sus Recursos", y que se relaciona con el Ordenamiento Ecológico del Territorio al decir:

Artículo 99. – "Los criterios ecológicos para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo se considerarán en:.....Fracción XII.- La formulación de los Programas de Ordenamiento Ecológico a que se refiere esta ley".

De todo lo anterior cabe mencionar que es muy importante que todas las leyes ambientales de todas las Entidades Federativas, lleven a cabo sus reformas a las mismas, para que dichas legislaciones se complementen con estas nuevas disposiciones antes mencionadas y, sobre todo, en lo referente a los Programas de

Ordenamiento Ecológico Local para que se haga de este un instrumento preventivo realmente eficaz y tienda al desarrollo sustentable.

4.3 Instrumentos Económicos.

En México, los instrumentos económicos vigentes en materia ambiental todavía no desarrollan toda su potencialidad, y existen numerosas oportunidades donde pueden obtenerse grandes resultados, tanto mejores y más eficientes formas de aprovechamiento de nuestros ecosistemas y recursos naturales, como menores volúmenes de contaminación si se utilizan adecuadamente los instrumentos económicos. En este sentido, estos pueden apoyar, complementar y hacer más eficiente la regulación ambiental.

Pero, ¿Qué son los instrumentos económicos?, Estos están definidos en el artículo 22 de la LGEEPA como: *"los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente"*. Más adelante se abundará más sobre este artículo 22 de la LGEEPA, pero ahí queda la definición que da la ley a este instrumento.

En el ámbito general, puede argumentarse que existen al menos tres grandes retos de donde la utilización de los instrumentos económicos puede tener gran importancia y utilidad. El primero, se refiere a la necesidad de vincular entre la conservación ecológica y el aprovechamiento productivo de los ecosistemas y recursos naturales, es decir, el reto del desarrollo sustentable.

El segundo, se refiere a mayores ritmos de crecimiento económico, con menores niveles de contaminación ambiental. Las posibilidades de alcanzar esta situación se sintetizan en los debates entorno a los niveles y trayectorias de "contaminación óptima", en donde la contaminación cero es imposible o muy ineficiente, esto significa, por

ejemplo, que si bien es cierto que las industrias nos proporcionan ciertos bienes y servicios, pero a la vez estas mismas industrias generan un impacto ambiental negativo en el ambiente, la contaminación óptima se refiere a que si bien es imposible no contaminar, por que esto implicaría el cierre de estas industrias que nos proporcionan estos bienes y servicios, lo que se trata, es de no rebasar los límites permisibles y tratar de contaminar al mínimo, de tal forma que no se rebasen las capacidades de carga de los medios receptores, y de esta forma se tenga un lugar sano en donde vivir.

Y por último, el tercer punto se refiere a la permanente modernización de la regulación ambiental. La cual se centra en la prevención y reducción del agotamiento de los recursos naturales, y del deterioro del *medio ambiente*, en lugar de priorizar exclusivamente el control de la emisiones, descargas y residuos al final del proceso productivo (al final del tubo). De esta manera, el nuevo enfoque normativo enfatiza, entre otros aspectos, la sustitución de insumos, el mejoramiento, ahorro y cambio de combustibles y fuentes de energía, la incorporación de procesos y tecnologías más limpias, la reducción, reutilización, neutralización, reciclaje y adecuada disposición final de los residuos generados, la necesidad de evitar la transferencia de contaminantes entre medios receptores, y la incorporación de los agentes económicos en programas de autorregulación ambiental y sobrecumplimiento normativo. Todo ello implica un uso más difundido de diversos instrumentos económicos para generar una red de estímulos y costos que apoyen este nuevo enfoque regulatorio y la obtención de los objetivos de la política ambiental.⁹⁰

Ahora bien, si bien es cierto que toda acción humana genera en cierta forma impactos adversos sobre el *medio ambiente*, lo que se trata con los instrumentos económicos en materia ambiental es aportar soluciones para que estos impactos ocasionados por el hombre se traduzcan en un aumento en la cantidad de bienes y servicios, pero con menores niveles de emisiones, descargas, residuos y, en general,

⁹⁰ VEGA LOPEZ, Eduardo y GALLARDO, Miguel Angel. La Contaminación Atmosférica de Fuentes Industriales y los Permisos Comerciables como posible solución. Instituto Nacional de Ecología. México, 1996. p 14.

menos procesos de agotamiento neto de los recursos naturales y de contaminación ambiental.

Es en este punto donde se encuentra el problema central, debido a que el conjunto de bienes y servicios ambientales que tenemos es cada vez menor, debido a la idea que se tiene, de que como son ilimitados y de acceso libre para cualquier persona, se ha llegado a casi devastarlos o exterminarlos; y es aquí donde alguien tiene que hacer algo para evitar que se agoten en su totalidad. Debido a lo anterior, la economía ambiental ha desarrollado diversos métodos para contribuir a solucionar, junto con otros instrumentos de política ambiental, los problemas ambientales. Estos métodos se traducen en los llamados instrumentos económicos, que van desde la formación de mercados ambientales, el uso de derechos, estímulos fiscales e impuestos ecológicos, hasta la puesta en vigor de sistemas de depósito reembolso y de instrumentos de carácter financiero como son las fianzas, los seguros, y los créditos, entre otros.

En conclusión, el uso de los instrumentos económicos busca entonces modificar las conductas a través de incentivos, para que de esta forma, las conductas hacia el *medio ambiente* cambie y se dé un crecimiento económico sustentable y armónico con el *medio ambiente*, por lo que con esto no se trata de evitar que se utilicen los recursos naturales por parte del ser humano en su proceso de desarrollo, sino que este incorpore a estas actividades económicas la interiorización de la escasez de los recursos productivos y sus costos sociales, esto es, que si bien las actividades económicas utilizan recursos y, por otra parte, generan residuos o desechos que contaminan el ambiente, se trata que estas actividades económicas incluyan en sus costos, los costos ambientales por contaminar, y no sean absorbidos por la sociedad o a las futuras generaciones como comúnmente se hace, incorporando con esto a nuestra política ambiental el principio del "*contaminador pagador*".

Lo anterior se entiende a que si se siguen transfiriendo los costos ambientales a otros agentes económicos (hogares, individuos, gobierno, etc.) distintos a los que los

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

generan (Industrias), por ejemplo, esto se traduciría en atención médica que los individuos y los hogares deben incluir en su presupuesto familiar, debido a los altos niveles de contaminación atmosférica; así mismo, también se reduce la productividad de estas personas, es decir, horas-hombre ocasionadas por enfermedades de dicha contaminación; otro costo que se transfiere a otros agentes económicos son los gastos que tiene que hacer el gobierno en cuanto a programas destinados a la salud. Todos los ejemplos anteriores se traducen en costos ambientales que son asumidos por otros agentes económicos distintos a los que los producen, e incluso estos costos se pueden transferir a otras generaciones, por lo tanto, si nadie asume los costos ambientales, o si estos se siguen transfiriendo en la forma que hasta ahora se ha hecho, el propósito de alcanzar el desarrollo sustentable no podrá lograrse.

Por lo tanto, es con la intervención de los gobiernos que se trata de incentivar, a través de los instrumentos económicos, y de ésta forma controlar la contaminación provocada por estas actividades nocivas al ambiente, a través de políticas de gobierno eficiente que internalizan los costos externos de la contaminación ⁹¹ y que, a través de estas, los contaminadores se comporten como si ellos mismos soportaran los costos de la contaminación.⁹²

Una vez explicada la importancia de los instrumentos económicos, los cuales se relacionan con la materia ambiental, pasaremos al análisis de los artículos respectivos en la LGEEPA que incluye por primera vez a los instrumentos económicos a raíz de las multitudes reformas a la ley en diciembre de 1996.

El primer artículo que se refiere a estos, es el artículo 21 que señala lo siguiente:

⁹¹ Estos se traducen en los daños a la salud, daños materiales, impactos ecosistémicos, pérdida de productividad, menor visibilidad, etc.

⁹² VEGA LOPEZ, Eduardo y GALLARDO, Miguel Angel. La Contaminación Atmosférica de Fuentes Industriales y los Permisos Comerciables como posible solución. Op. cit. p 14.

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.**

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
<p align="center">SECCIÓN III Criterios ecológicos en la promoción del desarrollo</p> <p>ARTICULO 21.- En la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, que se relacionen con las materias objeto de este ordenamiento, así como en el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al gobierno Federal para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se observarán los criterios ecológicos generales que establezcan esta Ley y demás disposiciones que de ella emanen.</p>	<p align="center">SECCIÓN III Instrumentos Económicos</p> <p>ARTICULO 21.- La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, y mediante los cuales se buscará:</p> <p>I.- Promover un cambio en la conducta de las personas que realicen actividades industriales, comerciales y de servicios, de tal manera que sus intereses sean compatibles con los intereses colectivos de protección ambiental y de desarrollo sustentable;</p> <p>II.- Fomentar la incorporación de información confiable y suficiente sobre las consecuencias, beneficios y costos ambientales al sistema de precios de la economía;</p> <p>III.- Otorgar incentivos a quien realice acciones para la protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico. Asimismo, deberán procurar que quienes dañen el ambiente, hagan un uso indebido de recursos naturales o alteren los ecosistemas, asuman los costos respectivos;</p> <p>IV.- Promover una mayor equidad social en la distribución de costos y beneficios asociados a los objetivos de la política ambiental; y</p> <p>V.- Procurar su utilización conjunta con otros instrumentos de política ambiental, en especial cuando se trate de observar umbrales o límites en la utilización de ecosistemas, de tal manera que se garantice su integridad y equilibrio, la salud y el bienestar de la población.</p>

Este primer artículo, respecto a los objetivos de utilizar los instrumentos económicos como una solución eficaz para una mejor aplicación de la normatividad ambiental, se puede resumir en cinco partes: la primera se refiere a que estos instrumentos económicos tienden a conseguir un cambio de conducta en todas las personas, que de cierta forma pueden causar un impacto ambiental significativo en el ambiente, tales como las actividades industriales, comerciales y de servicios, asimismo es muy importante que a través de estos instrumentos económicos se de una mejor distribución de intereses, esto es que los intereses privados no vayan por arriba de los colectivos, sin que exista una compatibilidad entre los mismos, ya que solo así se podrá llegar al tan ansiado desarrollo sustentable que todos deseamos; la segunda parte, se refiere a que a través de estos instrumentos económicos se incorpore a los bienes y servicios que nos son útiles, toda la información necesaria sobre los mismos, esto es a

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

raíz de esta información dada al público se podrá saber que tipos de productos son nocivos para *nuestro medio ambiente* y cuales no lo son, y de esta forma los que sean más nocivos se incorporen en su precio los costos ambientales; la tercera parte el artículo 21 menciona, que a través de los instrumentos económicos se buscará incentivar a quienes protejan al *medio ambiente* y quienes no lo hagan asumirán los costos ambientales ocasionados por estas actividades adversas al *medio ambiente*, de esta forma se trata de que estos costos ambientales no sean transferidos al resto de la sociedad, lo que actualmente se dice "internalizar costos ambientales"; la cuarta parte, se relaciona con la anterior en el sentido de que quien contamina más debe asumir más los costos de la contaminación en mayor grado; y ,por último, la quinta parte, si bien es cierto que los instrumentos económicos pueden lograr con gran efectividad el cumplimiento tanto de los objetivos de la política ambiental como también la normatividad ambiental, estos no son los únicos con los que se cuenta para ello, sino que se deben utilizar estos en forma conjunta con los demás instrumentos en materia ambiental, tales como el ordenamiento ecológico, la evaluación de impacto ambiental, la regulación ambiental de los asentamientos humanos, la autorregulación, la planeación, normas oficiales mexicanas y la investigación y educación ecológicas, para que de esta forma se cumplan los objetivos en materia ambiental que es alcanzar la integridad de la legislación ambiental.

Continuando con los instrumentos económicos, el artículo 22 de la LGEEPA, señala:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
<p>ARTICULO 22.- Se consideran prioritarias, para efectos del otorgamiento de estímulos fiscales que se establezcan conforme a la Ley de Ingresos de la Federación, las actividades relacionadas con la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.</p>	<p>ARTICULO 22.- Se consideran instrumentos económicos los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente.</p> <p>Se consideran instrumentos económicos de carácter fiscal, los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental. En ningún caso, estos instrumentos se establecerán con fines exclusivamente recaudatorios.</p>

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.**

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
	<p>Son instrumentos financieros los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos y los fideicomisos, cuando sus objetivos estén dirigidos a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente, así como al financiamiento de programas, proyectos, estudios e investigación científica y tecnológica para la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente.</p> <p>Son instrumentos de mercado las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo, o bien, que establecen los límites de aprovechamiento de recursos naturales, o de construcción en áreas naturales protegidas o en zonas cuya preservación y protección se considere relevante desde el punto de vista ambiental.</p> <p>Las prerrogativas derivadas de los instrumentos económicos de mercado serán transferibles, no gravables y quedarán sujetos al interés público y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.</p>

De lo anteriormente citado se desprende el concepto que da la ley de los instrumentos económicos, los cuales son mecanismos normativos y administrativos de varios tipos, a) fiscales, entre los cuales el mismo artículo señala que podrán ser los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, también podrán ser derechos, e impuestos. Entre los impuestos podrá ser una opción, los impuestos ecológicos sobre los combustibles y algunas fuentes de energía, claro que al respecto se esta estudiando esta posibilidad debido a los efectos inflacionarios sobre la distribución del ingreso que pudiera traer consigo estas medidas, otro ejemplo, con relación a los instrumentos fiscales están los estímulos para inducir las preferencias tecnológicas de los establecimientos industriales, así como la depreciación acelerada de equipos y tecnologías ambientalmente más favorable y el establecimiento de aranceles cero.⁹³

Continuando con los instrumentos económicos están, b) los financieros, entre los cuales el mismo artículo señala que son los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos y los fideicomisos; las fianzas y los seguros de responsabilidad civil pueden ser útiles en el cumplimiento de programas de minimización y manejo de residuos peligrosos, por su parte, los fideicomisos y los

⁹³ Ibidem, p. 18.

fondos pueden servir para el financiamiento en investigaciones o estudios para la protección al ambiente.

Y por último, el artículo 22 se refiere a los instrumentos de mercado, tales como las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos, entre los permisos se encuentran los permisos comerciables de contaminación, mismos que se están estudiando para su posible introducción en nuestro país, estos permisos tienden a inducir menores emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes fijas industriales, lo que permite internalizar los costos ambientales por esas actividades contaminantes, y a la vez se crea un mercado en donde estos permisos obedecen al juego de la oferta y la demanda de un mercado que antes no se tenía o no existía, con esto no se trata de pagar para contaminar, sino que se trata de que las empresas mejoren sus sistemas de producción y contaminen en menor grado, para lo cual el mercado premiará a los que bajen sus emisiones de contaminantes y permitirá seguir trabajando a quienes no cumplan con los requisitos de las normas, pero estas empresas gastaran más debido a que necesitaran estos permisos que tendrán un costo elevado debido a la demanda de los mismos, de ahí el incentivo de mejorar en relación a las emisiones a la atmósfera de cada empresa; por su parte, los sistemas de depósito-remboloso, que es un cargo que se impone en el precio de productos potencialmente contaminantes. Cuando la contaminación es evitada o anulada, al regresar los residuos de los productos o los productos mismos, se reembolsa el cargo, así el objetivo es incentivar la reutilización o estimular el retorno de envases y productos para promover el reciclaje. Asimismo, este sistema puede fortalecer la gestión ambiental de residuos sólidos municipales de difícil manejo, tales como los aceites lubricantes, llantas, acumuladores, pilas, baterías y baterías de telefonía celular, que son altamente contaminantes, incluso este sistema ya se ha implantado en lo que respecta a los acumuladores, pero se está estudiando la posibilidad en los demás casos.⁶⁴

Cabe mencionar, que muchos de estos instrumentos económicos aun son una propuesta, y se está estudiando su posibilidad de incorporarse, todo esto a través de

⁶⁴ Idem.

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

las experiencias internacionales en otros países que ya los aplican así como a través de estudios que se están realizando por parte de economistas para ver si resultan eficaces para la situación que vive nuestro país en materia ambiental y económica.

Y, por último, el artículo 22 Bis señala, con relación a los estímulos fiscales, que:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
	<p>ARTICULO 22 BIS.- Se consideran prioritarias, para efectos del otorgamiento de los estímulos fiscales que se establezcan conforme a la Ley de Ingresos de la Federación, las actividades relacionadas con:</p> <p>I.- La investigación, incorporación o utilización de mecanismos, equipos y tecnologías que tengan por objeto evitar, reducir o controlar la contaminación o deterioro ambiental, así como el uso eficiente de recursos naturales y de energía;</p> <p>II.- La investigación e incorporación de sistemas de ahorro de energía y de utilización de fuentes de energía menos contaminantes;</p> <p>III.- El ahorro y aprovechamiento sustentable y la prevención de la contaminación del agua;</p> <p>IV.- La ubicación y reubicación de instalaciones industriales, comerciales y de servicios en áreas ambientalmente adecuadas;</p> <p>V.- El establecimiento, manejo y vigilancia de áreas naturales protegidas; y</p> <p>VI.- En general, aquellas actividades relacionadas con la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.</p>

Por último, este artículo 22 Bis señala en seis fracciones las actividades que se considerarán como prioritarias en caso de existir estímulos fiscales, siempre y cuando se establezcan de conformidad con la Ley de Ingresos de la Federación del año respectivo, por ejemplo, la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1997⁹⁵ no se otorgaron estímulos respecto a alguna actividad enunciada en las seis fracciones antes citadas del artículo 22 Bis.

⁹⁵ Durante algunos años esas leyes facultaron a la SHyCP para otorgar estímulos y subsidios, entre otros al sector agropecuario y forestal y al sector pesquero, así como a la investigación científica y tecnológica y a otras actividades prioritarias en los términos del plan nacional de desarrollo y sus programas como eran actividades que se refieren a la protección del medio ambiente, pero más específicamente las leyes facultaban a la SHyCP para otorgar estímulos y subsidios a la importación de equipos anticontaminantes dirigidos a las industrias, sin embargo las últimas leyes han eliminado esa facultad de la SHyCP.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

Es importante mencionar también, al respecto de los estímulos fiscales, que la misma LGEEPA se refiere a ellos en diversos artículos, por ejemplo, en la fracción I del artículo 99 de la LGEEPA, que establece como uno de los criterios a seguir con relación al aprovechamiento sustentable del suelo, los apoyos a las actividades agrícolas que otorgue el Gobierno Federal sean de naturaleza crediticia, técnica o de inversión, a la política de incorporación de cultivos compatibles con la prevención y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente; por su parte, el artículo 116 de la LGEEPA señala como beneficiarios de estímulos fiscales a quienes realicen ciertas actividades que favorecen la prevención y control de la contaminación atmosférica; por su parte, el artículo 135 fracción IV de la LGEEPA condiciona el otorgamiento de todo tipo de autorizaciones para la fabricación, importación, utilización y en general la realización de actividades relacionadas con plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, a la observancia de los criterios establecidos para la prevención y control de la contaminación de los suelos.

Para terminar con el comentario de los estímulos fiscales, cabe mencionar que, de conformidad al artículo 39 fracción III del Código Fiscal de la Federación, el Ejecutivo Federal podrá, a través de resoluciones de carácter general, conceder estímulos fiscales, o bien inducir a las empresas para su reubicación hacia zonas donde no se pongan en riesgo la salud humana y los recursos naturales; asimismo el INE regulaba, a través de la Unidad de Planeación ecológica, en el artículo 11 fracción X, del Acuerdo que regulaba la Organización y Funcionamiento del INE y la PROFEPA, la participación con otras dependencias, los estímulos fiscales, tarifarios y crediticios, en actividades de prevención y control de la contaminación ambiental y conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, así como proponer a la SH y CP y SECOFI, la expedición de regulaciones arancelarias y fiscales, aplicables en la materia. Por último, es a través de la PROFEPA quien emite los dictámenes técnicos⁹⁶ sobre la procedencia de las solicitudes para la obtención de estímulos fiscales.

⁹⁶ Los dictámenes técnicos son necesarios para que la SH y CP otorgue estímulos fiscales a través de la aprobación de la solicitud presentada ante ella, donde expide de ser autorizada dicha solicitud un certificado de promoción fiscal, que es el documento que hace constar el derecho de su titular para acreditar su importe contra cualquier impuesto federal a su cargo, exceptuándose los impuestos destinados a un fin específico.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

De lo anterior se desprende que los instrumentos económicos pueden apoyar al cumplimiento de la regulación ambiental junto con la modificación de procesos industriales, y cuando se definen de nuevos umbrales de contaminación, los instrumentos económicos son una herramienta muy efectiva y eficientemente económica.

4.4 La Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos.

Este Instrumento de Política ambiental fue modificado a raíz de las reformas a la LGEEPA de Diciembre de 1996, en el sentido de pretender reforzar dicha vinculación a través de la ampliación de los criterios ambientales que deberán ser observados en la Planeación y gestión de los asentamientos humanos y que constituyen los lineamientos para un desarrollo sustentable⁹⁷, quedando regulado en la LGEEPA únicamente por el artículo 23, que menciona lo siguiente:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
<p>SECCIÓN IV Regulación ecológica de los asentamientos humanos</p> <p>ARTICULO 23.- La regulación ecológica de los asentamientos humanos consiste en el conjunto de normas, disposiciones y medidas de desarrollo urbano y vivienda para mantener, mejorar o restaurar el equilibrio de los asentamientos humanos con los elementos naturaleza y asegurar el mejoramiento de la calidad de vida</p>	<p>SECCIÓN IV Regulación ambiental de los asentamientos humanos</p> <p>ARTICULO 23.- Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, considerará los siguientes criterios:</p>

⁹⁷ Exposición de Motivos del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
<p>de la población, que lleven a cabo el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios.</p> <p>ARTICULO 24.- Para la regulación ecológica de los asentamientos humanos, las dependencias y entidades de la administración pública federal considerarán los siguientes criterios generales:</p> <p>I.- La política ecológica en los asentamientos humanos, requiere, para ser eficaz, de una estrecha vinculación con la planeación urbana y su aplicación;</p> <p>II.- La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de la vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida, y</p> <p>III.- En el proceso de creación, modificación y mejoramiento del ambiente construido por el hombre, es indispensable fortalecer las previsiones de carácter ecológico y ambiental para proteger y mejorar la calidad de vida.</p> <p>ARTICULO 25.- Los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos serán considerados en:</p> <p>I.- La formulación y aplicación de las políticas generales de desarrollo urbano y vivienda;</p> <p>II.- Los programas sectoriales de desarrollo urbano y vivienda que realice el Gobierno Federal, y</p> <p>III.- Las normas de diseño, tecnología de construcción, uso y aprovechamiento de vivienda y en las de desarrollo urbano que expida la Secretaría.</p> <p>ARTICULO 26.- En el programa sectorial de desarrollo urbano se incorporarán los siguientes elementos ecológicos y ambientales:</p> <p>I.- Las disposiciones que establece la presente Ley en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente;</p> <p>II.- La observancia del ordenamiento ecológico del territorio;</p>	<p>I.- Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio;</p> <p>II.- En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unificionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva;</p> <p>III.- En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental;</p> <p>IV.- Se deberá privilegiar el establecimiento de sistemas de transporte colectivo y otros medios de alta eficiencia energética y ambiental</p> <p>V.- Se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos;</p> <p>VI.- Las autoridades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable;</p> <p>VII.- El aprovechamiento del agua para usos urbanos deberá incorporar de manera equitativa los costos de su tratamiento, considerando la afectación a la calidad del recurso y la cantidad que se utilice;</p> <p>VIII.- En la determinación de áreas para actividades altamente riesgosas, se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población; y</p> <p>IX.- La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida.</p> <p>ARTICULO 24.- DEROGADO. ARTICULO 25.- DEROGADO. ARTICULO 26.- DEROGADO. ARTICULO 27.- DEROGADO.</p>

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.**

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
<p>III.- El cuidado de la proporción que debe existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a la habitación, los servicios y en general otras actividades, y</p> <p>IV.- La integración de inmuebles de alto valor histórico y cultural con áreas verdes y zonas de convivencia social.</p> <p>ARTICULO 27.- El programa sectorial de vivienda y las acciones de vivienda que ejecute o financie el Gobierno Federal, promoverán:</p> <p>I.- Que la vivienda que se construya en las zonas de expansión de los asentamientos humanos guarde una relación adecuada con los elementos naturales de dichas zonas y que consideren áreas verdes suficientes para la convivencia social, y</p> <p>II.- Que la vivienda que se construya en los asentamientos humanos incorpore criterios ecológicos y de protección al ambiente, tanto en su diseño como en las tecnologías aplicadas, para mejorar la calidad de vida.</p>	

Las reformas a la LGEEPA de 1996, con relación al rubro de los asentamientos humanos y su relación con el medio ambiente, traen como consecuencia una más clara regulación, donde tiene como finalidad incorporar criterios ambientales en todo lo relacionado con ellos, por lo tanto en la primera fracción de este reformado artículo 23 de la LGEEPA establece una obligación por parte de las autoridades encargadas de llevar a cabo los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, sea el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, sea Programas de Desarrollo Urbano Estatales o Planes o Programas de Desarrollo Urbano Municipales, sea Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas y los Programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población de conformidad con lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 12; todos estos deben tener una relación con las diferentes modalidades de Ordenamiento Ecológico del Territorio, que establece esta misma ley, tales como el General, Regional y Local, y que anteriormente fueron analizados, lo anterior es de suma importancia ya que de no haber esta relación, puede traer como consecuencia asentamientos humanos irregulares, tal y como es el ejemplo de Playa del Carmen en el Estado de Quintana Roo, el cual es el asentamiento humano con más desarrollo en todo el país, pero de una manera desordenada, lo que trae como consecuencia daño al medio ambiente y una mala calidad de vida de los habitantes esa zona.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

La Segunda fracción señala la importancia que la Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos se complemente con las disposiciones referentes al Ordenamiento Ecológico del territorio porque, a fin de cuentas, es este Instrumento el que tiende a regular o inducir el uso del suelo, esta necesidad de complementarse uno con otro está claramente señalada por el artículo 20 de la Ley, en sus dos fracciones referente al Ordenamiento Ecológico General, por el artículo 23 Bis 3, referente al Ordenamiento Ecológico Regional, y por el artículo 20 Bis 4, referente al Ordenamiento Ecológico Local, todos ellos antes analizados. Todo lo anterior para evitar lo que menciona la fracción en análisis, que son desarrollos de esquemas segregado y unifuncionales, y con tendencias a la suburbanización extensiva que tanto daño hace al propio *medio ambiente* y la sociedad.

La fracción tercera señala que al evitar una utilización en este caso de las áreas para el crecimiento de los centros de población de una forma segregada o unifuncional, debido a que en esta fracción III, se establece, por parte de la autoridad, la de fomentar la mezcla de los usos habitacionales y las actividades productivas no peligrosas para las personas que vivan en esas áreas o zonas habitacionales; de igual forma, es importante que se tome en cuenta lo que dispone la Ley General de Asentamientos Humanos que, en su artículo 33 fracción II, capítulo V, respecto de las Regulaciones a la Propiedad en los Centros de Población dispone lo siguiente:

“Artículo 33. - Para la ejecución de las acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población, además de las previsiones señaladas en el artículo anterior, la Legislación Estatal de Desarrollo Urbano establecerá las disposiciones para:

Fracción II.- La proporción que debe existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a la habitación, los servicios urbanos y las actividades productivas”.

De lo anterior, es necesaria una política ambiental integral, por parte de las autoridades, que lleven a cabo la Planeación o Programación en materia Ambiental, y

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

las autoridades encargadas de llevar a cabo la Planeación o Programación, en materia de Asentamientos Humanos.

Con relación a la fracción IV del artículo en comento, es muy importante para la regulación ambiental de los asentamientos humanos, y en especial dentro de los centros de población, la implementación de sistemas buenos de transporte colectivo que no contaminen y, de esta forma, se proteja al *medio ambiente* de la contaminación atmosférica producida por los vehículos automotores particulares, o hasta por la contaminación por ruido que producen estos, lo anterior tomando como ejemplo la mala situación ambiental que sufren las principales ciudades del país, por no tener un sistema de transporte colectivo adecuado que permita reducir el nivel de contaminantes a la atmósfera en los centros de población.

La fracción V dice que es importante que las legislaciones locales señalen el establecimiento de estas áreas de conservación ecológica de los centros de población, y que la misma LGEEPA las considera como Áreas Naturales Protegidas, en su artículo 46 fracción X, las cuales deben ser establecidas propiamente por los Municipios. Todo lo anterior, de conformidad con lo establecido por el artículo 46, penúltimo párrafo de la LGEEPA, mismo que se refiere también a los tipos y características de las Áreas Naturales Protegidas y que menciona que:

"... Asimismo, corresponde a los Municipios establecer las zonas de preservación ecológica de los centros de población, conforme a lo previsto en la legislación local".

Todo lo anterior, con el objeto de propiciar el desarrollo integral de las comunidades y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y, de esta forma, elevar la calidad de vida de los habitantes de esos centros de población.

Continuando con el análisis de las fracciones del artículo 23 de la LGEEPA, señala que, dada la importancia que han tomado últimamente los Instrumentos de Económicos con la finalidad de proteger al ambiente, primero establecidos a través del Plan Nacional de Desarrollo y luego en la LGEEPA a raíz de las reformas a la misma

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

en Diciembre de 1996, y que fueron analizados en el inciso anterior, toma nuevamente importancia respecto a la Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos, debido que es muy importante que las mismas autoridades que lleven a cabo la Planeación de los asentamientos humanos, los promuevan para inducir las conductas ya sea de los sectores social o privado con la finalidad de proteger al *medio ambiente*.

Es importante señalar que la Ley General de Asentamientos Humanos establece al respecto este tipo de Instrumentos en su artículo 51, capítulo octavo llamado "del fomento al desarrollo urbano" que dice:

"Artículo 51. - La Federación, las Entidades Federativas, y los Municipios fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público social y privado para:

Fracción II.- El establecimiento de mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo regional y urbano y la vivienda;

Fracción III.- El otorgamiento de incentivos fiscales tarifarios y crediticios para inducir el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de centros de población".

De lo anterior se puede ver la necesidad de la coordinación de acciones de los tres niveles de gobierno con la finalidad de crear mecanismos económicos que faciliten, tanto para los sectores sociales como al privado, el desarrollo, tanto regional como urbano, e inducir un adecuado ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, de tal manera que estos mecanismos induzcan conductas compatibles con la protección al *medio ambiente* y el desarrollo urbano sostenible.

Por su parte, la fracción VII señala que es muy importante que se cobre por parte de las autoridades, la cantidad que de alguna manera sea equitativa, tanto para la autoridad que lleva a cabo el tratamiento del recurso, dependiendo, claro está, de la condición en que se encuentre, y equitativo para la sociedad que lo necesita, y muy importante también se tome en cuenta la cantidad que sea utilizada por cada persona y, de esta forma, se cobre más a quien más utiliza o derrocha más este líquido vital como es el agua.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

La penúltima fracción del artículo 23 de la LGEEPA, se relaciona con lo que señala el artículo 148 de la LGEEPA, en su capítulo V, respecto de "Actividades Consideradas como Áltamente Riesgosas", y que se complementa con la fracción VIII del artículo 23 de la LGEEPA:

"Artículo 148. - Cuando para garantizar la seguridad de los vecinos de una industria que lleve a cabo actividades áltamente riesgosas, sea necesario establecer una zona intermedia de salvaguarda, el Gobierno Federal podrá, mediante declaratoria, establecer restricciones a los usos urbanos que pudieran ocasionar riesgos para la población. La Secretaría promoverá, ante las autoridades locales competentes, que los planes o programas de desarrollo urbano establezcan que en dichas zonas no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población".

De lo anterior, es clara la idea que intenta plasmar el legislador en esta fracción, al tratar de proteger a los centros de población que se encuentren cerca de donde se desarrollan actividades consideradas áltamente riesgosas. La forma de protegerlas es estableciendo una zona intermedia de salvaguarda donde se establezcan ciertas restricciones al uso del suelo urbano, no permitiéndose tantos usos habitacionales como comerciales, que de alguna manera puedan poner en peligro a la población que se establezca ahí.

Por último, la fracción IX del artículo 23 confirma lo anteriormente señalado, de que la política ambiental busca, a través de la prevención, el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos, y en el caso de la Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos, es muy importante su regulación ordenada y de esta forma, mantener un equilibrio entre la población y la demanda de recursos naturales por parte de la misma, evitando que se degraden al grado de exterminarlos y no sea posible que la misma naturaleza se recupere por la constante utilización de los mismos por una población creciente en forma desordenada y más demandante de los mismos.

Para finalizar, es importante mencionar que independientemente que es importante considerar todo lo enunciado en este artículo 23 anteriormente analizado, que se refiere a la Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos, es también

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

importante mencionar lo que otras disposiciones de la misma LGEEPA mencionan al respecto y que se complementan con lo anteriormente citado, tal es el caso del artículo 99 fracciones II y III, comprendidos dentro del capítulo II llamado de la "Preservación y Aprovechamiento Sustentable del Suelo y sus Recursos", y del artículo 101 fracción V, también perteneciente al mismo capítulo, y que mencionan lo siguiente:

"Artículo 99. - Los criterios ecológicos para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo se considerarán en:.....Fracción II.- La fundación de centros de población y la radicación de asentamientos humanos ;

Fracción III.- El establecimiento de usos, reservas y destinos, en los planes de desarrollo urbano, así como en las acciones de mejoramiento y conservación de los centros de población".

"Artículo 101. - En las zonas selváticas, el Gobierno Federal atenderá en forma prioritaria, de conformidad con las disposiciones aplicables: Fracción V.- La regulación de los asentamientos humanos";

Asimismo, el artículo 135 fracción I de la LGEEPA, del capítulo llamado de la Prevención y Control de la Contaminación del suelo, también se complementa con la Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos, al mencionar que:

"Artículo 135.- Los criterios para prevenir y controlar la contaminación del suelo se considerarán, en los siguientes casos:.....Fracción I.- La ordenación y regulación del desarrollo urbano".

De lo anterior se desprende la importancia de complementar los criterios que se establecen en el artículo 23, los cuales se encuentran dispersos en la ley y, por supuesto, la ley especial sobre la materia que es la Ley General de Asentamientos Humanos y, de esta forma, aplicar en forma efectiva este instrumento tan importante de la política ambiental que es la Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos con el único fin de proteger nuestro medio ambiente.

4.5 La Evaluación del Impacto Ambiental.

La Evaluación del Impacto Ambiental constituye un Instrumento de la Política Ambiental muy importante para el desarrollo de la legislación ambiental, y si bien es cierto, es a través de este instrumento que se han podido mitigar en cierta forma los daños al ambiente producidos por el hombre en su desarrollo deformante.

El pasado 13 de diciembre de 1996 se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, entre los cuales se reformaron los artículos respectivos a la Evaluación del Impacto Ambiental en los siguientes términos:

En primer término, los artículos 28 y 29 de la LGEEPA de 1988, fueron fusionados, a raíz de las multitudinarias reformas a la ley, en un solo artículo, siendo dicho el artículo 28, que actualmente indica lo siguiente:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
<p style="text-align: center;">SECCIÓN V Evaluación del Impacto Ambiental</p> <p>ARTICULO 28.- La realización de obras o actividades públicas o privadas, que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos y las normas técnicas ecológicas emitidas por la Federación para proteger el ambiente, deberán sujetarse a la autorización previa del Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría o de las entidades federativas o municipios, conforme a las competencias que señala esta Ley, así como al cumplimiento de los requisitos que se les impongan una vez evaluado el impacto ambiental que pudieren originar, sin perjuicio de otras autorizaciones que corresponda otorgar a las autoridades competentes.</p>	<p style="text-align: center;">SECCIÓN V Evaluación de Impacto Ambiental</p> <p>ARTICULO 28.- La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente. Para ello, en los casos que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:</p> <p>I.- Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos;</p>

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

<p>Quando se trate de la evaluación del impacto ambiental, por la realización de obras o actividades que tengan por objeto el aprovechamiento de recursos naturales, la Secretaría requerirá a los interesados que en la manifestación de impacto ambiental correspondiente, se incluya la descripción de los posibles efectos de dichas obras o actividades en el ecosistema de que se trate, considerando el conjunto de elementos que lo conforman y no únicamente los recursos que serían sujetos de aprovechamiento.</p>	<p>II.- Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica;</p> <p>III.- Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear;</p> <p>IV.- Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;</p> <p>V.- Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración;</p> <p>VI.- Plantaciones forestales;</p> <p>VII.- Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas;</p> <p>VIII.- Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas;</p> <p>IX.- Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros;</p> <p>X.- Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales;</p> <p>XI.- Obras en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;</p> <p>XII.- Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas; y</p> <p>XIII.- Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.</p> <p>El Reglamento de la presente Ley determinará las obras o actividades a que se refiere este artículo, que por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y que por lo tanto no deban sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en este ordenamiento</p> <p>Para los efectos a que se refiere la fracción XIII del presente artículo, la Secretaría notificará a los interesados su determinación para que sometan al procedimiento de evaluación de impacto ambiental la obra o actividad que corresponda, explicando las razones que lo justifiquen, con el propósito de que aquéllos presenten los informes, dictámenes y consideraciones que juzguen convenientes, en un plazo no mayor a diez días. Una vez recibida la documentación de los interesados, la Secretaría, en un plazo no mayor a treinta días, les comunicará si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como la modalidad y el plazo para hacerlo. Transcurrido el plazo señalado, sin que la Secretaría emita la comunicación correspondiente, se entenderá que no es necesaria la presentación de una manifestación de impacto ambiental.</p>
---	--

LÓS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

En este primer párrafo del artículo 28 de la LGEEPA, se puede observar la primera modificación, en el sentido de que se le está dando una definición a este instrumento, definiéndolo como un procedimiento jurídico-administrativo a través del cual la Secretaría establecerá ciertas condiciones, las cuales deberán sujetarse ciertas obras o actividades y que, por su magnitud, pueden causar un desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en la ley, con la finalidad de evitar o reducir los daños al ambiente.

Esta situación no ocurría antes de la reforma, ya que el anterior artículo 28 se limitaba a determinar el campo de aplicación de la evaluación del impacto ambiental a nivel federal, esto es, el anterior artículo 28 de la LGEEPA contenía un criterio general tanto a nivel federal, como local para la aplicación de la Evaluación del Impacto Ambiental⁸⁸, y no lo definía claramente como ahora a raíz de las modificaciones a la ley.

El artículo 28, actualmente reformado, continua señalando en sus XIII fracciones las actividades que requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental por parte de la Secretaría, que anteriormente, estaban expuestas en el artículo 29 de la LGEEPA, pero a raíz de las modificaciones a la misma se expusieron en el mismo artículo 28.

Es importante mencionar que existen unas variantes de este nuevo artículo 28, con el anterior artículo 29 que las regulaba, en el siguiente sentido, primero que son ahora trece fracciones, segundo que se quitaron actividades u obras que debían sujetarse a la autorización previa por parte de la Secretaría en materia de impacto ambiental, tales como las Obras Públicas Federales, que se encontraba en el anterior artículo 29 en su fracción I, también eliminaron actividades como las señaladas en la fracción III del anterior artículo 29 en materia de bebidas o automotriz, a los desarrollos

⁸⁸ Con relación a la Evaluación del Impacto Ambiental en su texto original en la LGEEPA de 1988, este fue analizado en el capítulo tercero, donde se analizaron todos los instrumentos de política ecológica establecidos en la LGEEPA de 1988.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

turísticos federales que se encontraban en la fracción V, el aprovechamiento forestal de bosques, que se encontraba regulada en su fracción VII del anterior artículo 29 y que a raíz de su supresión de estas fracciones ahora reguladas por el artículo 28 no se necesita de autorización previa por parte de la Secretaría en materia de impacto ambiental para realizar estas actividades.

Pero también a raíz de las modificaciones a la ley, cabe mencionar que se añadieron nuevas actividades u obras que requieren de autorización en materia de impacto ambiental previo a su inicio o funcionamiento, y que no estaban reguladas por el anterior artículo 29 de la LGEEPA, como son, en el caso de la nueva fracción I, que se añade a los poliductos, en el caso de la fracción II, se anexa a toda la industria del petróleo como una actividad que requiere de esta autorización previa en materia de impacto ambiental, asimismo, en la fracción tercera del nuevo artículo 28, se añade a las actividades reservadas a la Federación en materia de minerales, las actividades relacionadas en materia nuclear, por su parte en las fracciones VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII y XIII se agregaron a las actividades que tengan que ver con las plantaciones forestales (fracción VI), cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas (fracción VII), parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas (fracción VIII), desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros (fracción IX), las obras o actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados al mar, así como en sus litorales o zonas federales (fracción X), obras en áreas naturales protegidas de competencia de la federación (fracción XI), actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas (fracción XII) y, por último, se anexó una última fracción XIII que, en cierta manera, deja la puerta abierta a la autoridad, en este caso la Secretaría, de poder imponer a cualquier actividad u obra que correspondan asuntos del orden federal, de una autorización previa en materia de impacto ambiental para su funcionamiento, siempre y cuando considere que estas actividades pueden causar un desequilibrio ecológico de graves consecuencias, daños a la salud pública o a los mismos ecosistemas o rebasar los límites y condiciones establecidos en las leyes ambientales.

Estas son las nuevas actividades que, de ahora en adelante, contempla el artículo 28 de la LGEEPA, y que se sujetarán a la autorización previa en materia de impacto ambiental, pero el mismo artículo señala que podrá haber excepciones a ciertas obras o actividades.

Este párrafo, antes transcrito, del artículo 28 de la LGEEPA, carece de aplicabilidad hasta el momento, en el sentido de que, si bien en cierto de que existe un Reglamento de esta ley en materia de impacto ambiental y que este Reglamento en su artículo quinto hace referencia en XIII fracciones a las actividades u obras que deberán someterse a una autorización previa por parte de la Secretaría, no señala lo estipulado aún por este párrafo del artículo 28 de la LGEEPA, respecto a que actividades no necesitarán de esta autorización previa en materia de impacto ambiental por no poner en peligro al *medio ambiente*, salvo unas excepciones en que sí se mencionan que actividades no la requieren, tal es el caso de ciertas obras públicas federales, que ya no se encuentran reguladas en el nuevo artículo 28 de la LGEEPA, respecto a ciertas obras de tipo hidráulico que son enunciadas en el artículo quinto, fracción II del Reglamento de Impacto Ambiental y, por último, respecto a ciertas obras reservadas a la Federación en materia de minerales y no minerales, como el caso de actividades de prospección gravimétrica, geológica superficial, geoeléctrica, magnetoteléutica de susceptibilidad magnética y densidad; estas son las excepciones que sí están contempladas en el Reglamento de Impacto Ambiental.

Otra situación que se puede plantear al respecto, si bien es cierto que el párrafo en comento menciona que el Reglamento señalará qué actividades no se someterán a la evaluación del impacto ambiental por no ser un peligro para el *medio ambiente*, situación que no regula el actual Reglamento en materia de impacto ambiental, si señala lo siguiente:

"Artículo 7.- Quien pretenda realizar una obra o actividad de las que requieran autorización previa conforme a lo dispuesto por el artículo 5 del Reglamento, considere que el impacto ambiental de dicha obra o actividad no causara desequilibrios ecológicos, ni rebasará los límites y condiciones señalados en

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

los reglamentos y normas técnicas ecológicas emitidas por la federación para proteger al ambiente, antes de dar inicio a la obra o actividad de que se trate podrá presentar a la Secretaría un informe preventivo para los efectos que se indican en este artículo”.

De lo anterior se llega a la conclusión de que, a falta de señalar qué actividades están exentas de esta evaluación de impacto ambiental, como señala el párrafo en comento, se seguirá aplicando este artículo 7 del Reglamento aún vigente en materia de impacto ambiental, que de cierta forma deja a potestad del particular someterse a este procedimiento de evaluación de impacto ambiental, por lo que es necesario, o reformar el Reglamento de Impacto Ambiental para adecuarlo a las reformas de la LGEEPA, en especial respecto a las fracciones que se incorporaron recientemente a este artículo 28 de la LGEEPA, o expedir uno nuevo que permita mejorarlo en todos sus sentidos. Es importante señalar que actualmente se está revisando dicho reglamento para actualizar conforme a las reformas a la Ley.

El artículo 28 señala en su última fracción XIII, que la Secretaría podrá solicitar a las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo una obra o actividad de que a su juicio requiera una manifestación de impacto ambiental, se sometan al procedimiento, notificándoles bajo fundamento que es necesario de que le presenten cierta documentación, tales como informes, dictámenes y consideraciones respecto de la obra o actividad que se pretenda llevar a cabo, y que juzguen convenientes en un plazo no mayor de 10 días, con el propósito de que analice, y en un plazo no mayor de 30 días les diga si es necesario, en virtud del análisis hecho, que esa obra o actividad que se pretende realizar requiere para poder autorizarse de una manifestación de impacto ambiental, la misma Secretaría determinará en qué modalidad se requerirá a los interesados que la presenten y el término para esta. En el caso de que la autoridad no analice la información presentada por los particulares, o no de respuesta en breve término, se establece la afirmativa ficta, en el sentido de que se entenderá este silencio por parte de la autoridad de que no es necesario la presentación de una manifestación de impacto ambiental. En el caso del silencio de la autoridad, que hace mención este último párrafo del artículo 28 de la LGEEPA, y que este tiene efectos favorables para el

LÓS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

peticionario, es conveniente decir lo que señala al respecto Alfonso Nava Negrete, las instituciones señaladas presuponen los siguientes elementos:

"1). - Existencia de una instancia de particulares, solicitando, pidiendo o impugnando una resolución administrativa, ante la administración.

2). - Abstención de la autoridad administrativa de resolver la instancia del particular.

3). - Transcurso de cierto término, previsto en la ley, sin que las autoridades resuelvan.

4). - Presunción, como efecto jurídico del silencio, de que existe ya una resolución administrativa.

5). - La resolución administrativa prescrita, es en el sentido contrario a los intereses de lo pedido en las instancias o en caso favorable a ellos."

Cabe, por último, señalar al respecto que es la primera vez que en la LGEEPA se contempla el silencio administrativo.

Ahora bien, con relación a las modalidades de la manifestación de impacto ambiental que requiera la Secretaría después de haber analizado la información presentada por los particulares, se estará también a lo establecido en el Reglamento de Impacto Ambiental aún vigente en esta materia, donde se señalan en sus artículos 9, 10, 11 y 12 las modalidades general, intermedia y específica que pueden solicitarse según sea el caso.

Por su parte, el reformado artículo 29 de la LGEEPA menciona que las actividades de competencia Federal que pudieran causar sobre el *medio ambiente*, los recursos naturales, la flora y la fauna silvestre y demás recursos a que se refiere esta ley y no requieran someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, si estarán sujetas a lo que disponga la ley en este caso la LGEEPA, sus Reglamentos, Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental y cualquier tipo de legislación sectorial que se relacionen con recursos naturales, así como a los permisos otorgados para su realización como son las licencias, autorizaciones y concesiones.

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
<p>ARTICULO 29.- Corresponderá al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría, evaluar el impacto ambiental a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, particularmente tratándose de las siguientes materias:</p> <p>I.- Obra pública federal;</p> <p>II.- Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos y carbo ductos;</p> <p>III.- Industria Química, petroquímica, siderúrgica, papetera, azucarera, de bebidas, del cemento, automotriz y de generación y de transmisión de electricidad;</p> <p>IV.- Exploración, extracción, tratamiento y refinación de sustancias minerales y no minerales, reservadas a la federación;</p> <p>V.- Desarrollos turísticos federales;</p> <p>VI.- Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos; y</p> <p>VII.- Aprovechamientos forestales de bosques y selvas tropicales y de especies de difícil regeneración, en los casos previstos en el segundo párrafo del artículo 56 de la Ley Forestal.</p>	<p>ARTICULO 29.- Los efectos negativos que sobre el ambiente, los recursos naturales, la flora y la fauna silvestre y demás recursos a que se refiere esta Ley, pudieran causar las obras o actividades de competencia federal que no requieran someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental a que se refiere la presente sección, estarán sujetas en lo conducente a las disposiciones de la misma, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas en materia ambiental, la legislación sobre recursos naturales que resulte aplicable, así como a través de los permisos, licencias, autorizaciones y concesiones que conforme a dicha normatividad se requiera.</p>

El artículo 30 de la LGEEPA, actualmente reformado, señala, con relación a la manifestación de impacto ambiental, que:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
<p>ARTICULO.- 30.- En la realización de estudios y en el otorgamiento de permisos y autorizaciones para los aprovechamientos forestales, cambio de uso de terrenos forestales y extracción de materiales de dichos terrenos, deberán considerarse los dictámenes generales de impacto ambiental por regiones, ecosistemas territoriales definidos o para especies vegetales, que emita la Secretaría en los términos previstos por el artículo 23 de la Ley Forestal.</p>	<p>ARTICULO 30.- Para obtener la autorización a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, los interesados deberán presentar a la Secretaría una manifestación de impacto ambiental, la cual deberá contener, por lo menos, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.</p> <p>Cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas en los términos de la presente Ley, la manifestación deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente.</p>

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.**

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
	<p>Si después de la presentación de una manifestación de impacto ambiental se realizan modificaciones al proyecto de la obra o actividad respectiva, los interesados deberán hacerlas del conocimiento de la Secretaría, a fin de que esta, en un plazo no mayor de 10 días les notifique si es necesaria la presentación de información adicional para evaluar los efectos al ambiente, que pudiesen ocasionar tales modificaciones, en términos de lo dispuesto en esta Ley.</p> <p>Los contenidos del informe preventivo, así como las características y las modalidades de las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo serán establecidos por el Reglamento de la presente Ley.</p>

Con relación a esto, el procedimiento de la Evaluación de Impacto Ambiental esta desarrollado en el capítulo II del Reglamento de Impacto Ambiental, en sus artículos 6 al 25, aún en vigor, en el cual se trata con detenimiento lo referente al informe preventivo (artículos 7 y 8), modalidad de las manifestaciones de impacto ambiental (artículos 9, 10, 11 y 12), información adicional requerida por modificaciones al proyecto u obra de que se trate, ya sea que estos se den antes o después de la resolución de la autoridad (artículo 13, 22 y 23), con relación a esto último, es importante mencionar que la ley establece el término para dar resolución, en el aspecto de que si necesita o no información adicional cuando una obra o actividad ha sido modificada y la MIA ya ha sido presentada a la autoridad, lo anterior contradice al Reglamento en materia de impacto ambiental ya que el citado artículo 22 establece diferentes plazos para hacerlo, por ejemplo, si se trata de una MIA general será de 15 días, si la presentada era una MIA intermedia será de 30 días, y por último de una MIA específica será de 45 días, todos los casos a partir de que se le dio noticia a la autoridad, lo que a partir de la reforma a este artículo 30 de la LGEEPA, hace inaplicable lo establecido por el artículo 22 del Reglamento respecto a los términos antes citados.

Continuando con la evaluación del impacto ambiental en la LGEEPA, después de sus reformas, el artículo 31 hace referencia al informe preventivo ahora expuesto en la ley, dicho artículo menciona lo siguiente:

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.**

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
<p>ARTICULO 31.- Corresponde a las entidades federativas y a los municipios evaluar el impacto ambiental en materias no comprendidas en el artículo 29 de este ordenamiento, ni reservadas a la Federación en esta u otras leyes.</p>	<p>ARTICULO 31.- La realización de las obras y actividades a que se refieren las fracciones I a XII del artículo 28, requerirán la presentación de un informe preventivo y no una manifestación de impacto ambiental, cuando:</p> <p>I.- Existan normas oficiales mexicanas u otras disposiciones que regulen las emisiones, las descargas, el aprovechamiento de recursos naturales y, en general, todos los impactos ambientales relevantes que puedan producir las obras o actividades;</p> <p>II.- Las obras o actividades de que se trate estén expresamente previstas por un plan parcial de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico que haya sido evaluado por la Secretaría en los términos del artículo siguiente; o</p> <p>III.- Se trate de instalaciones ubicadas en parques industriales autorizados en los términos de la presente sección.</p> <p>En los casos anteriores, la Secretaría, una vez analizado el informe preventivo, determinará, en un plazo no mayor de veinte días, si se requiere la presentación de una manifestación de impacto ambiental en alguna de las modalidades previstas en el reglamento de la presente Ley, o si se está en alguno de los supuestos señalados.</p> <p>La Secretaría publicará en su Gaceta Ecológica, el listado de los informes preventivos que le sean presentados en los términos de este artículo, los cuales estarán a disposición del público.</p>

Aquí se hace referencia al informe preventivo, mismo que antes de la reforma estaba regulado por el Reglamento en materia de Impacto Ambiental, específicamente en sus artículos 7 y 8, salvo que ahora la LGEEPA establece que deberán presentarlo en lugar de una manifestación de impacto ambiental, cuando se traten actividades señaladas en las primeras XII fracciones del artículo 28 de la LGEEPA anteriormente analizado, y que estas actividades que se pretendan llevar a cabo cumplan con las tres hipótesis antes citadas, y no como menciona el artículo 7 del Reglamento cuando se considera que las actividades no causaran un impacto negativo en el ambiente. Por su parte, la Secretaría analizará el informe preventivo presentado y determinará, en un plazo no mayor de 20 días si requerirá de una manifestación de impacto ambiental. Cabe señalar que la LGEEPA, antes de las reformas y el Reglamento mismo, no contemplaba el término que tenía la autoridad para resolver si requerirá a los interesados una manifestación de impacto ambiental.

Con relación a este artículo 31, antes transcrito, y en especial la fracción II del mismo, el artículo 32 de la LGEEPA menciona que:

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
<p>ARTICULO 32.- Para la obtención de la autorización a que se refiere el artículo 28 del presente ordenamiento, los interesados deberán presentar ante la autoridad correspondiente, una manifestación de impacto ambiental. En su caso, dicha manifestación deberá ir acompañada de un estudio de riesgo de la obra, de sus modificaciones o de las actividades previstas, consistente en las medidas técnicas preventivas y correctivas para mitigar los efectos adversos al equilibrio ecológico durante su ejecución, operación normal y en caso de accidente.</p> <p>La Secretaría establecerá el registro al que se inscribirán los prestadores de servicios que realicen estudios de impacto ambiental y determinará los requisitos y procedimientos de carácter técnico que dichos prestadores de servicios deberán satisfacer para su inscripción.</p>	<p>Artículo 32.- En el caso de que un plan o programa parcial de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico del territorio incluyan obras o actividades de las señaladas en el artículo 28 de esta Ley, las autoridades competentes de los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, podrán presentar dichos planes o programas a la Secretaría, con el propósito de que ésta emita la autorización que en materia de impacto ambiental corresponda, respecto del conjunto de obras o actividades que se prevean realizar en un área determinada, en los términos previstos en el artículo 31 de esta Ley.</p>

Lo anteriormente mencionado por el artículo 32 reformado, se ha llamado por algunos autores como la "Evaluación Ambiental Estratégica", que se trata de un procedimiento que tiene por objeto la evaluación ambiental de políticas, planes o programas, a fin de determinar los efectos previsibles derivados sobre el territorio y en el uso del conjunto de recursos naturales. Se refiere, en todo caso, actuaciones promovidas por la Administración. La esencia de esta técnica es incorporar la variable ambiental en las fases iniciales del proceso de planificación, previamente al desarrollo de un proyecto determinado.⁸⁹

Y es a raíz de las reformas de 1996 a la LGEEPA, que se incluye este tipo de evaluación, con lo que se incorpora la variable ambiental en la etapa de planificación, de esta forma, se está previniendo desde que se hacen los planes o programas y que actividades se pueden realizar en ellos, para que cuando se quieran llevar a cabo por los particulares, no se tenga que realizar una manifestación de impacto ambiental, sino que se realizará un informe preventivo de conformidad a lo señalado por el artículo 31 fracción II de la ley antes citada.

⁸⁹ JAQUENOD. ZSOGON, Silvia. Iniciación al Derecho Ambiental. Editorial Dykinson, Madrid España, 1996. p 96.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Continuando con el análisis de la evaluación del impacto ambiental, a partir de sus reformas a la LGEEPA, el artículo 33 menciona que:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
<p>ARTICULO 33.- Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental y satisfechos los requerimientos formulados por la autoridad competente, cualquier persona podrá consultar el expediente correspondiente.</p> <p>Los interesados podrán solicitar que se mantenga en reserva información que haya sido integrada al expediente, y que de hacerse pública, pudiera afectar derechos de propiedad industrial, o intereses lícitos de naturaleza mercantil.</p>	<p>ARTICULO 33.-Tratándose de las obras y actividades a que se refieren las fracciones IV, VIII, IX y XI del artículo 28, la Secretaría notificará a los gobiernos estatales y municipales o del Distrito Federal, según corresponda, que se ha recibido la manifestación de impacto ambiental respectiva, a fin de que estos manifiesten lo que a su derecho convenga.</p> <p>La autorización que en materia de impacto ambiental expida la Secretaría, no obligará en forma alguna a las autoridades locales a otorgar las autorizaciones, permisos o licencias que les corresponda en el ámbito de sus respectivas competencias.</p>

Las fracciones a que se refiere el artículo 33, se refieren especialmente a actividades relacionadas con residuos peligrosos o radioactivos en el aspecto de su tratamiento, confinamiento o su eliminación, así también en el caso de parques industriales donde se pretendan llevar a cabo estas actividades, también es el caso de desarrollos inmobiliarios que puedan afectar los ecosistemas costeros y, por último, cualquier obra o actividad que se pretenda llevar a cabo en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación. En el caso de las actividades antes citadas, la Federación deberá informar a las Entidades Federativas donde se ubicarán estas, con el propósito de que estas Entidades Federativas involucradas emitan las consideraciones correspondientes según sea el caso, esto independientemente de que si la Autoridad Federal emita su autorización y que las mismas Entidades Federativas, de acuerdo a sus leyes locales, puedan o no expedir sus autorizaciones correspondientes.

Un artículo que es de suma importancia, y que fue incorporado al texto de la LGEEPA en virtud de la reformas de diciembre de 1996, es el artículo 34 de la ley, en el sentido de que toca un tema que es de mucha importancia, que es el derecho que tiene toda persona de consultar el expediente, y que la Secretaría integró con motivo de evaluar una obra o actividad que puede causar un desequilibrio ecológico, pero lo más importante de todo, es que se establece un procedimiento de consulta pública en

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.**

donde las personas, de una u otra forma, pueden opinar en cuanto a una manifestación de impacto ambiental que se está evaluando por parte de la Secretaría y que, en cierta forma, les afecte. Menciona el citado artículo 34 que:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
<p>ARTICULO 34.- Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría en los casos previstos en el artículo 29 de esta Ley, o en su caso el Departamento del Distrito Federal, dictará la resolución correspondiente.</p> <p>En dicha resolución podrá otorgarse la autorización para la ejecución de la obra o la realización de la actividad de que se trate, en los términos solicitados; negarse dicha autorización, u otorgarse de manera condicionada a la modificación del proyecto de obras o actividad, a fin de que se eviten o atenúen los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos en la operación normal y aun en caso de accidente. Cuando se trate de autorizaciones condicionadas, la Secretaría o en su caso el Departamento del Distrito Federal señalará los requerimientos que deban observarse para la ejecución de la obra o la realización de la actividad prevista.</p>	<p>ARTICULO 34.- Una vez que la Secretaría reciba una manifestación de impacto ambiental e integre el expediente a que se refiere el artículo 35, pondrá esta a disposición del público, con el fin de que pueda ser consultado por cualquier persona.</p> <p>Los promoventes de la obra o actividad podrán requerir que se mantengan en reserva la información que haya sido integrada al expediente y que, de hacerse pública, pudiera afectar derechos de propiedad industrial, y la confidencialidad de la información comercial que aporte el interesado.</p> <p>La Secretaría, a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, podrá llevar a cabo una consulta pública, conforme a las siguientes bases:</p> <p>I.- La Secretaría publicará la solicitud de autorización en materia de impacto ambiental en su Gaceta Ecológica. Asimismo, el promovente deberá publicar a su costa, un extracto del proyecto de la obra o actividad en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa de que se trate, dentro del plazo de cinco días contados a partir de la fecha en que se presente la manifestación de impacto ambiental a la Secretaría.</p> <p>II.- Cualquier ciudadano, dentro del plazo de diez días contados a partir de la publicación del extracto del proyecto en los términos antes referidos, podrá solicitar a la Secretaría ponga a disposición del público en la entidad federativa que corresponda, la manifestación de impacto ambiental;</p> <p>III.- Cuando se trate de obras o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o a los ecosistemas, de conformidad con lo que señale el reglamento de la presente Ley, la Secretaría, en coordinación con las autoridades locales, podrá organizar una reunión pública de información en la que el promovente explicará los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad de que se trate;</p> <p>IV.- Cualquier interesado, dentro del plazo de veinte días contados a partir de que la Secretaría ponga a disposición del público la manifestación de impacto ambiental en los términos de la fracción I, podrá proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales, así como las observaciones que considere pertinentes, y</p> <p>V.- La Secretaría agregará las observaciones realizadas por los interesados al expediente respectivo y consignará, en la resolución que emita, el proceso de consulta pública realizado y los resultados de las observaciones y propuestas que por escrito se hayan formulado.</p>

Lo anterior, en cierta forma, estaba ya regulado en el Reglamento en materia de impacto ambiental en los artículos 39 al 42, del capítulo V, respecto de la consulta a los

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

expedientes. En este capítulo del Reglamento, se toca el tema de la consulta de los expedientes como lo menciona el primer párrafo del artículo 34 de la LGEEPA en comento, pero la innovación de este artículo 34 es que el Reglamento no establece este procedimiento de consulta pública, si no que solo hace referencia a una especie de denuncia popular en materia de impacto ambiental, esto es, los artículos 41 y 42 del Reglamento se refieren a que cualquier persona que considere que en cierta obra o actividad se están excediendo los límites permisibles y establecidos, podrá solicitar a la Secretaría, en materia de su competencia y que esta considere, de requerir a las personas que lleven a cabo esta obra o actividad, la presentación de una MIA ; por su parte el artículo 42, sólo señala los casos de que la solicitud proceda, los términos en que la Secretaría solicitará la información necesaria a los que están realizando la obra u actividad, y en caso de que una vez presentadas las consideraciones de estos, la Secretaría determinará si procede o no una MIA.

De lo anterior se desprende la importancia y novedad de esta consulta pública, en donde se le da participación activa a la sociedad de conocer las obras o actividades que se están elaborando en su comunidad y en su caso, el derecho de opinar o aportar en un momento dado soluciones a estas, siempre y cuando las participaciones se hagan en los términos establecidos en este artículo, incluso existe la posibilidad de que las mismas personas involucradas en los proyectos sujetos a evaluación, tengan un contacto más directo con la misma población afectada y estos expliquen los aspectos técnicos de la obra o actividad.

Por último, la Secretaría incorporará al expediente todo lo obtenido de esta consulta pública y lo considerará para su resolución final.

Por su parte, el artículo 35 hace referencia al inicio del procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las diferentes resoluciones que puede tomar, después de haber evaluado la manifestación de impacto ambiental respecto de la obra o actividad de que se trate, Señala el artículo 35 que:

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.**

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
<p>ARTICULO 35.- El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría, prestará asistencia técnica a los gobiernos estatales y municipales que así lo soliciten, para la evaluación de la manifestación de impacto ambiental o del estudio de riesgo en su caso.</p>	<p>ARTICULO 35.- Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría iniciará el procedimiento de evaluación, para lo cual revisará que la solicitud se ajuste a las formalidades previstas en esta Ley, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas aplicables, e integrará el expediente respectivo en un plazo no mayor de diez días.</p> <p>Para la autorización de las obras y actividades a que se refiere el artículo 28, la Secretaría se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos antes señalados, así como los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.</p> <p>Asimismo, para la autorización a que se refiere este artículo, la Secretaría deberá evaluar los posibles efectos de dichas obras o actividades en el o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación.</p> <p>Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría emitirá, debidamente fundada y motivada, la resolución correspondiente en la que podrá:</p> <p>I.- Autorizar la realización de la obra o actividad de que se trate, en los términos solicitados;</p> <p>II.- Autorizar de manera condicionada la obra o actividad de que se trate, a la modificación del proyecto o al establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación, a fin de que se eviten, atenúen o compensen los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos en la construcción, operación normal y en caso de accidente. Cuando se trate de autorizaciones condicionadas, la Secretaría señalará los requerimientos que deban observarse en la realización de la obra o actividad prevista; o</p> <p>III.- Negar la autorización solicitada, cuando:</p> <p>a) Se contravenga lo establecido en esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables;</p> <p>b) La obra o actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción o cuando se afecte a una de dichas especies; y</p> <p>c) Exista falsedad en la información proporcionada por los promoventes, respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate.</p> <p>La Secretaría podrá exigir el otorgamiento de seguros o garantías respecto del cumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización, en aquellos casos expresamente señalados en el reglamento de la presente Ley, cuando durante la realización de las obras puedan producirse daños graves a los ecosistemas.</p> <p>La resolución de la Secretaría sólo se referirá a los aspectos ambientales de las obras y actividades de que se trate.</p>

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

El Reglamento aún vigente en materia de impacto ambiental, también se refiere a lo anterior en su artículo 20, que además agrega, que la Secretaría precisara la vigencia de las autorizaciones otorgadas, y que la misma podrá verificar si la obra o actividad se realiza de acuerdo a la autorización respectiva, esto de conformidad de las facultades que tiene la misma en materia de inspección y vigilancia.

También, al respecto el artículo 35 Bis, se refiere a los términos en que se debe resolver el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, dice el artículo citado que:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
	<p>ARTICULO 35 BIS.- La Secretaría dentro del plazo de sesenta días contados a partir de la recepción de la manifestación de impacto ambiental deberá emitir la resolución correspondiente.</p> <p>La Secretaría podrá solicitar aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones al contenido de la manifestación de impacto ambiental que le sea presentada, suspendiéndose el término que restare para concluir el procedimiento. En ningún caso la suspensión podrá exceder el plazo de sesenta días, contados a partir de que ésta sea declarada por la Secretaría, y siempre y cuando le sea entregada la información requerida.</p> <p>Excepcionalmente, cuando por la complejidad y las dimensiones de una obra o actividad la Secretaría requiera de un plazo mayor para su evaluación, éste se podrá ampliar hasta por sesenta días adicionales, siempre que se justifique conforme a lo dispuesto en el reglamento de la presente Ley.</p>

Al respecto, cabe hacer las siguientes consideraciones. Con esta reforma, al artículo 35 Bis, se establece un plazo fijo de hasta 60 días para emitir la resolución respecto a una manifestación de impacto ambiental, contados a partir de que esta les sea presentada. Lo trascendente de esto es en relación a lo siguiente: con estas reformas a este artículo se entiende que es para cualquier modalidad que la Secretaría requiera y, por lo tanto, los plazos otorgados para las diferentes modalidades de evaluación de impacto ambiental, tales como la general, intermedia y específica que señalan los artículos 14 y 15 del Reglamento en materia de impacto ambiental, no se aplicaran más dichos artículos del Reglamento los cuales señalan el término para la resolución de una evaluación de tipo general, el cual es hasta de 30 días siguientes a su presentación, pero puede ocurrir el caso que esta necesite un dictamen técnico,

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

donde el plazo se extenderá hasta un plazo máximo de 45 días; por su parte, si era de modalidad intermedia el plazo máximo para dar una resolución por parte de la Secretaría era de 60 días y, por último, cuando se trataba de una evaluación específica el plazo era de 90 días; con relación a estas dos últimas modalidades, podían ampliarse los plazos señalados en el caso de que la autoridad requiera de un dictamen técnico hasta por un plazo de 30 días más.

Por su parte, la Secretaría podrá solicitar más información, e incluso rectificar o aclarar la evaluación presentada, en donde el plazo se suspenderá. Este plazo jamás, señala la ley, podrá exceder de 60 días contados a partir de que esta es declarada por la Secretaría y, siempre y cuando, le sea entregada la documentación requerida, lo que se entiende que en el caso de no ser presentada la documentación sí podrá exceder de dicho término, ya que el mismo párrafo señala - *"y siempre y cuando le sea entregada la información requerida"*.

Por último, señala la ley que en casos excepcionales la Secretaría podrá ampliar el plazo de 60 días por otros 60 días más en caso de la complejidad de la MIA presentada y, siempre y cuando, lo anterior esté plenamente justificado.

Las razones de estas reformas pueden ser varias, una de ellas es darle mayor rapidez y agilidad, por parte de la Secretaría, a este procedimiento de evaluación de impacto ambiental, lo que está muy bien; lo que no es correcto, es que a los dos años de haberse publicado las reformas a la LGEEPA, todavía no se hayan reformado o expedido los nuevos reglamentos que la hagan efectiva, lo que en este caso, sería el Reglamento de la ley en materia de impacto ambiental, que como se observó ya, existen artículos que fueron derogados implícitamente con la entrada en vigor de las reformas a la ley, un ejemplo claro, esta en el artículo antes analizado, lo que hace necesario un Reglamento nuevo acorde a las nuevas disposiciones establecidas en la LGEEPA.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

El siguiente artículo en comento es el 35 Bis 1, que se refiere a las personas que presten sus servicios de impacto ambiental, señalando lo siguiente:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
	<p>ARTICULO 35 BIS 1.- Las personas que presten servicios de impacto ambiental, serán responsables ante la Secretaría de los informes preventivos, manifestaciones de impacto ambiental y estudios de riesgo que elaboren, quienes declararán bajo protesta de decir verdad que en ellos se incorporan las mejores técnicas y metodologías existentes, así como la información y medidas de prevención y mitigación más efectivas.</p> <p>Asimismo, los informes preventivos, las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo podrán ser presentados por instituciones de investigación, colegios o asociaciones profesionales, en este caso la responsabilidad respecto del contenido del documento corresponderá a quien lo suscriba.</p>

Lo importante de este artículo es que se eliminó de la ley que las personas que prestaran servicios de impacto ambiental deban estar inscritos en el registro establecido por la LGEEPA, antes de estas reformas, y por el capítulo VI del Reglamento en materia de impacto ambiental respecto al mismo tema, que al haber entrado en vigor esta reforma queda sin efecto. Lo anterior se entiende en virtud de que, según datos del INE en el padrón de dicho registro, sólo habían 266 prestadores de servicios, lo que evidentemente no eran suficientes para la gran carga de demanda que los solicitaban, razón por la cual fue buena la idea de no mantenerlo, y dar la posibilidad que sean más personas o instituciones las que los puedan realizar.¹⁰⁰

Por su parte, el artículo 35 Bis 2 se refiere a que serán de competencia de las Entidades Federativas o del Distrito federal, y con la participación de los Municipios, evaluar el impacto ambiental de las actividades no comprendidas en el artículo 28, cuando por su ubicación, dimensiones o características produzcan impactos ambientales significativos al *medio ambiente* y, siempre y cuando, estén expresamente señalados en la ley local. El artículo continúa señalando que dicha evaluación de

¹⁰⁰ GONZALEZ MARQUEZ, José Juan (coordinador). Derecho Ambiental. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Azcapotzalco. México, 1994. p 93.

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.**

impacto ambiental se podrá efectuar dentro de los procedimientos de autorización de uso del suelo, construcciones, fraccionamientos u otros que establezcan las leyes locales. Es importante que dichos ordenamientos, señala la ley, sean compatibles entre la política ambiental y las políticas de desarrollo urbano establecidos en la localidad para evitar duplicidades en los procedimientos administrativos.

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
	<p>ARTICULO 35 BIS 2.- El impacto ambiental que pudiesen ocasionar las obras o actividades no comprendidas en el artículo 28 será evaluado por las autoridades del Distrito Federal o de los Estados, con la participación de los municipios respectivos, cuando por su ubicación, dimensiones o características produzcan impactos ambientales significativos sobre el medio ambiente, y estén expresamente señalados en la legislación ambiental estatal.</p> <p>En estos casos, la evaluación de impacto ambiental se podrá efectuar dentro de los procedimientos de autorización de uso del suelo, construcciones, fraccionamientos, u otros que establezcan las leyes estatales y las disposiciones que de ella se deriven. Dichos ordenamientos proveerán lo necesario a fin de hacer compatibles la política ambiental con la de desarrollo urbano y de evitar la duplicidad innecesaria de procedimientos administrativos en la materia.</p>

Y, por último, el artículo 35 Bis 3, señala que:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
	<p>ARTICULO 35 BIS 3.- Cuando las obras o actividades señaladas en el artículo 28 de esta Ley requieran, además de la autorización en materia de impacto ambiental, contar con autorización de inicio de obra, se deberá verificar que el responsable cuente con la autorización de impacto ambiental expedida en términos de lo dispuesto en este ordenamiento.</p> <p>Asimismo, la Secretaría, a solicitud del promovente, integrará a la autorización en materia de impacto ambiental, los demás permisos, licencias y autorizaciones de su competencia, que se requieran para la realización de las obras y actividades a que se refiere este artículo.</p>

Respecto al primer párrafo, se trata de que las actividades señaladas en el artículo 28 de la LGEEPA, requieran de una autorización de inicio de obra independientemente de la autorización de impacto ambiental, y esta autorización de inicio de obra sea expedida por una autoridad diferente a la que otorgó la autorización

de impacto ambiental, esta antes de expedirla verificara primero que se haya autorizado a la obra o actividad en materia de impacto ambiental.

Y, por último, el segundo párrafo tiende a simplificar trámites que le corresponden a una misma autoridad, en materia de impacto ambiental y demás permisos, licencias o autorizaciones que se requieran, siempre y cuando lo solicite el promovente.

4.6 Las Normas Oficiales Mexicanas.

Como lo señalamos en el capítulo III, la LGEEPA de 1988 incorporó como uno de sus instrumentos de política ecológica a las Normas Técnicas Ecológicas, las que definió como el conjunto de reglas científicas o tecnológicas emitidas por la Secretaría, 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 y estrategias en la materia (artículo 36). Pero es en el año de 1992 que se expide la nueva Ley Federal sobre Metrología y Normalización que viene a ser el ordenamiento jurídico rector en cuestión de normalización, por lo que una disparidad de conceptos, por lo que uno de los primeros objetivos de las reformas a la LGEEPA fue adecuar esta contradicción que existía tanto por la LGEEPA de 1988, que señalaba a las Normas Técnicas Ecológicas, como a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1992, que se refiere a Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental.

Con este primer objetivo fue que se modificó la LGEEPA, sustituyendo las Normas Técnicas Ecológicas por las Normas Oficiales Mexicanas, las cuales se deberán sujetar al ordenamiento rector al respecto, que es la actual Ley Federal sobre Metrología y Normalización, que como mencionamos en su momento, abrogó a la entonces Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1988, con erratas del mismo año.

En segundo lugar, con las reformas a la LGEEPA se trata, no sólo de definir a este instrumento tan importante, como lo hacía la ley antes de las reformas, sino que ahora se trata de señalar los objetivos a alcanzar con las mismas y, de esta forma, incentivar a las personas que las tienen que cumplir, y a la vez de darles cierta certidumbre a largo plazo para la inversión, abrir nuevos canales de desarrollo tecnológico y fomentar nuevos mercados y actividades productivas en un marco de eficiencia y sustentabilidad.¹⁰¹

Asimismo, y de acuerdo a la exposición de motivos de las reformas a la LGEEPA, señala que con estas reformas a estos artículos respectivos, se busca establecer una base legal clara para poder avanzar en enfoques normativos por región o ecosistema, por rama de actividad económica y por actividades y no sólo por fuente emisora y contaminante, asimismo privilegie el enfoque preventivo y el uso de tecnologías limpias.

De lo anterior se puede señalar, que si bien es cierto que en México el proceso de normalización en materia ambiental, en el caso de industrias, por citar un ejemplo, se ha basado en el enfoque de que precisamente establece los mencionados niveles máximos permisibles (en este caso por el ejemplo citado) de emisiones para cada una de las fuentes fijas de jurisdicción federal, y de acuerdo al principio de la mejor tecnología disponible, las normas oficiales mexicanas han inducido a las empresas industriales a utilizar este tipo de tecnología disponible para el cumplimiento de esas normas, las cuales se traducen en equipos de control de emisiones y equipos anticontaminantes llamados "al final del tubo".

Es cierto que gracias a las normas oficiales mexicanas se le ha dado una especificidad a la normativa ambiental, y con esto se hace posible jurídicamente hablando su aplicación efectiva de la misma; sin embargo, se ha mencionado las limitaciones que podría tener este sistema de normalización que induce a las industrias,

¹⁰¹ Exposición de motivos de las reformas, adiciones y derogaciones a la LGEEPA, 1996.

en este caso, a la remediación "al final del tubo", y a la expedición de normas particulares por cada fuente o giro industrial, por lo cual, se tendrían tantas normas como industrias. Por lo tanto, lo que se debe hacer, señalan estos autores, es modernizar más el enfoque de la regulación ambiental del país y fomentar el tránsito hacia nuevas normas ambientales, más ligadas al proceso de calidad ambiental total, esto es, estar más preocupado por la sustitución de insumos, la eficiencia energética, y el cambio de procesos industriales, que inducir únicamente el control de emisiones al final del tubo como hasta ahora se ha hecho y, de esta forma, combatir la contaminación atmosférica agregada de acuerdo con la capacidad de carga de los ecosistemas específicos.¹⁰² Es aquí donde estos autores proponen la utilización de instrumentos económicos que, junto con las normas oficiales mexicanas, podrían llegar al principio de calidad total y por lo tanto al desarrollo sustentable.

Por último, la exposición de motivos de las reformas a la LGEEPA, señala que con estas reformas se busca que con las normas oficiales mexicanas, se prevea el establecimiento de umbrales y límites en la utilización de diferentes recursos en una zona o ecosistema que mantenga su renovabilidad y capacidad de carga, dando oportunidad a la operación de sistemas de mercado en la asignación de derechos, permisos o autorizaciones.

Aquí se plasman las consideraciones antes citadas, con relación a las limitaciones a las normas oficiales mexicanas, que inducen a la remediación del problema al final del tubo, y la utilización de otro sistema más enfocado a la calidad ambiental total y, de esta forma, se pueda dar entrada a los instrumentos económicos que se complementan, tales como mecanismos de mercado, como permisos, derechos y asignaciones, estos ya señalados en el inciso respectivo de los instrumentos económicos.

Ahora bien, pasando ya al texto reformado de la LGEEPA en materia de normalización, con la diferencia que la sección sexta ya no se llama normas técnicas

¹⁰² E. VEGA LOPEZ y M.A. GALLARDO. La Contaminación Atmosférica de Fuentes Industriales. Op. Cit. p 17.

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

ecológicas, si no que ahora lleva el nombre de normas oficiales mexicanas en materia ambiental, por las razones ya señaladas, así que el primer artículo que trataremos es el 36, que menciona:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
<p>ARTICULO 36.- Para los efectos de esta Ley se entiende por norma técnica ecológica, el conjunto de reglas científicas o tecnológicas emitidas por la Secretaría, 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 y estrategias en la materia.</p> <p>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.</p>	<p>ARTICULO 36.-Para garantizar la sustentabilidad de las actividades económicas, la Secretaría emitirá normas oficiales mexicanas en materia ambiental y para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, que tengan por objeto:</p> <p>I.- Establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metas, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en regiones, zonas, cuencas o ecosistemas, en aprovechamiento de recursos naturales, en el desarrollo de actividades económicas, en el uso y destino de bienes, en insumos y procesos,</p> <p>II.- Considerar las condiciones necesarias para el bienestar de la población y la preservación o restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente,</p> <p>III.- Estimular o inducir a los agentes económicos para reorientar sus procesos y tecnologías a la protección del ambiente y al desarrollo sustentable,</p> <p>IV.- Otorgar certidumbre a largo plazo a la inversión e inducir a los agentes económicos a asumir los costos de la afectación ambiental que ocasionen, y</p> <p>V.- Fomentar actividades productivas en un marco de eficiencia y sustentabilidad.</p> <p>La expedición y modificación de las normas oficiales mexicanas en materia ambiental, se sujetarán al procedimiento establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.</p>

Como se señaló anteriormente, a diferencia del artículo 36 anterior a las reformas, que únicamente definían a las normas técnicas ecológicas, este nuevo artículo 36 amplía más ese concepto y, sobre todo, establece mejor los objetivos de las ahora normas oficiales mexicanas en materia ambiental.

Por su parte, el artículo 37 de la LGEEPA ,menciona que:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
<p>ARTICULO 37.- 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 los particulares deberán Observar los límites y procedimientos que se fijan en las normas técnicas ecológicas aplicables</p>	<p>ARTICULO..37 En la formulación de normas oficiales mexicanas en materia ambiental deberá considerarse que el cumplimiento de sus previsiones deberá realizarse de conformidad con las características de cada proceso productivo o actividad sujeta a regulación, sin que ello implique el uso obligatorio de tecnologías específicas.</p> <p>Cuando las normas oficiales mexicanas en materia ambiental establezcan el uso de equipos, procesos o tecnologías específicas, los destinatarios de las mismas podrán proponer a la Secretaría</p>

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
	<p>para su aprobación, los equipos, procesos o tecnologías alternativos mediante los cuales se ajustarán a las previsiones correspondientes.</p> <p>Para tal efecto, los interesados acompañarán a su propuesta la justificación en que esta se sustente para cumplir con los objetivos y finalidades establecidos en la norma oficial mexicana de que se trate.</p> <p>Una vez recibida la propuesta, la Secretaría en un plazo que no excederá de 30 días emitirá la resolución respectiva. En caso de que no se emita dicha resolución en el plazo señalado, se considerará que esta es negativa.</p> <p>Cuando la resolución sea favorable, deberá publicarse en un órgano de difusión oficial y surtirá efectos en beneficio de quien lo solicite, respetando, en su caso, los derechos adquiridos en materia de propiedad industrial.</p>

De lo anterior se desprende que las normas oficiales mexicanas en materia ambiental deberán realizarse de acuerdo a las características de cada proceso productivo, y sin la necesidad que el establecimiento de las normas oficiales mexicanas implique el uso obligatorio de tecnologías específicas, en tal virtud, la misma ley establece un pequeño procedimiento para que el particular, que hará uso de ciertas normas que indique la utilización de ciertos equipos, hagan la propuesta a la Secretaría para utilizar equipos alternativos a su elección y siempre y cuando estos cumplan las funciones de los señalados por la norma.

Para esto, los particulares presentarán una propuesta a la Secretaría, y en las cuales señalarán las justificaciones necesarias que deberán ser tomadas en cuenta por la Secretaría para su aprobación.

Con relación a la aprobación o no por parte de la Secretaría a la propuesta presentada por los particulares para el uso de tecnologías alternativa, la ley y, en especial, este artículo 37 ha incorporado la negativa ficta, para el caso de que en el término de 30 días no emita ninguna resolución al respecto, pero en el caso de que sí la emita en dicho término, y esta sea favorable, la ley señala que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, para que surta sus efectos respectivos, respetando los derechos de propiedad industrial adquiridos por parte de quienes la presentaron.

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

Por último, en virtud de las reformas, se adicionó un artículo más con relación a las normas oficiales mexicanas, siendo este el artículo 37 Bis, mismo que señala que:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
	ARTICULO.-37 BIS Las normas oficiales mexicanas en materia ambiental son de cumplimiento obligatorio en el territorio nacional y señalaran su ámbito de validez, vigencia y gradualidad en su aplicación.

De lo anterior se confirma que en el establecimiento de las normas oficiales en materia ambiental, se tendrán en cuenta las características de cada proceso productivo o actividad sujeta a su regulación, por lo que deberán ser cumplidas por todos los que se encuentren en la hipótesis planteada por la norma.

Por último, cabe mencionar que, hasta febrero de 1998, se han publicado 80 normas oficiales mexicanas, y dos emergentes, las cuales consisten en 7, en materia de agua, 5 en materia de monitoreo atmosférico, 21 en materia de contaminación atmosférica, 15 en materia de aprovechamiento forestal, 1 en materia de fauna, 9 en materia de residuos peligrosos, 4 en materia de ruido y 18 en materia de pesca¹⁰³.

4.7 Autorregulación y Auditorías Ambientales.

La Autorregulación y las Auditorías Ambientales son otros de los Instrumentos introducidos al cuerpo de la LGEEPA, a raíz de sus reformas de diciembre de 1996; pero que antes de las reformas a la ley no los contemplaba, por lo que dichas reformas incorporan disposiciones referidas a los principales aspectos de la autorregulación y la auditoría ambiental, tales como su objeto y alcances, las formalidades a seguir en la realización, el reconocimiento o certificación de peritos ambientales que garanticen la calidad profesional de las auditorías y el establecimiento de centros regionales de apoyo a la pequeña y mediana industria, entre otros.

¹⁰³ Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Informe de actividades 1998.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Pero antes de pasar al análisis de las reformas respecto a estos Instrumentos de Política Ambiental tan importantes, trataremos primero algunos conceptos generales de los mismos, así como se han desarrollado en nuestro país; en virtud de lo anterior, empezaremos con la Auditoría Ambiental.

Aunque tradicionalmente las auditorías han sido casi siempre de tipo financiero, en la actualidad se están extendiendo a muchos campos, tales como energía, consumo de agua, emisiones y residuos, **medio ambiente**, seguridad e higiene, etc.

En su concepción más global, la auditoría ambiental es una práctica de gestión interna efectuada por una empresa con el objetivo de analizar y de dar fe de varios aspectos de su situación con el medio ambiente. El concepto de Auditoría Ambiental es muy amplio, el cual responde alguno de los siguientes objetivos:

- Conocer el estado actual de una empresa desde el punto de vista económico, tecnológico o ambiental.
- Verificar el cumplimiento de normas jurídicas o técnicas internas o externas.
- Ofrecer garantías a la administración, compradores y accionistas.
- Evaluar la gestión de la empresa.
- Identificar riesgos o problemas de toda índole.
- Establecer las bases para elaborar planes estratégicos y técnicos.¹⁰⁴

Según la Cámara Internacional de Comercio, "la Auditoría Ambiental", es una herramienta de gestión que comprende una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva sobre como se comporta la organización ambiental de la empresa, con el fin de contribuir a la protección del medio ambiente, facilitando el control de gestión de las políticas ambientales, determinando el grado de cumplimiento respecto a la política de la empresa, lo que incluye el cumplimiento de la legislación.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Agencia de Medio Ambiente. Auditorías Ambientales en la Ciudad de Madrid. Curso de Auditoría Ambiental como instrumento de gestión medioambiente, Madrid, p 12.

¹⁰⁵ Agencia de Medio Ambiente. Auditorías Ambientales en la ciudad de Madrid. Op, Cit, p. 12.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Lo anteriormente citado, demuestra la importancia de las Auditorías Ambientales, como un instrumento que permite identificar las necesidades y deficiencias de las industrias en materia de medio ambiente.

De lo anterior es importante señalar lo que menciona Silvia Jaquenod de Zsogon, en su libro *Iniciación al Derecho Ambiental*, respecto al concepto de Ecoauditoría, que si bien no es llamada como auditoría ambiental, se entiende como: *"la técnica correctora y cuasi preventiva que comprende una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva de la eficiencia de la organización, el sistema de gestión y procedimientos destinados a la protección del ambiente con que cuenta una industria"*.¹⁰⁶

Aunque Jaquenod se refiere a otro término, es decir, a las Ecoauditorías, en esencia y como lo observamos en el concepto citado es lo mismo a lo que nosotros llamamos Auditoría Ambiental o, por lo menos, tiene el mismo objetivo.

Por su parte, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), ha definido a la Auditoría Ambiental como, *"Un examen metodológico de los procesos operativos de determinada industria, lo que involucra el análisis, pruebas y conformación de procedimientos y prácticas que llevan a la verificación del cumplimiento de requerimientos legales, políticas internas y prácticas aceptadas, con un enfoque de control, que además permita dictaminar la aplicación de medidas preventivas y/o correctivas"*.¹⁰⁷

Por lo tanto, dentro de los principales objetivos de la PROFEPA, se encuentran la realización de Auditorías Ambientales a las industrias que, por sus características, representen riesgo a la población o al ambiente. La Auditoría Ambiental consiste en revisar todos y cada uno de los procesos, instalaciones y actividades que realiza una industria determinada; esto incluye tanto lo que esta normado o reglamentado, como lo que no esta, es decir, al concertar la autoridad con el empresario una auditoría ambiental este se compromete, por medio de un plan de acción garantizado, a corregir, reparar, construir o realizar las acciones necesarias que deriven de dicha auditoría

¹⁰⁶ JAQUENOD de ZSOGON, Silvia. *Iniciación al Derecho Ambiental*. Editorial Dykinson, Madrid España. 1996. p. 98.

¹⁰⁷ Documentos de la Instalación del Consejo Consultivo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, México, SEDESOL/PROFEPA, 1993.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

tengan o no obligación legalmente, esto con el propósito de salvaguardar vidas, el entorno y el de convertirse en una industria limpia.¹⁰⁸

Por su parte, la Auditoría Ambiental en nuestro país surgió a raíz de la creación de la PROFEPA. Figura que se ha desarrollado bajo la lógica de que existen ciertas funciones de vigilancia y control que deben ser ejercidas por la autoridad, pero la prevención de los problemas ambientales exige una práctica distinta, menos represiva y persecutoria, que debe transformarse en una actitud de confianza y de estímulo, para fomentar y apoyar el cumplimiento de la ley con esquemas que permitan llegar a la eficiencia de la normatividad ambiental y, es a través de las auditorías ambientales, que se puede lograr.

Ahora bien, cuando las reformas de 1992 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el campo ambiental se dio una reestructuración de la autoridad ambiental, es el caso del surgimiento de la SEDESOL, que vino a sustituir a la entonces SEDUE. Las funciones de la nueva Secretaría (SEDESOL), en el campo ambiental y ecológico, pasaron a dos órganos desconcentrados de la misma, que son la PROFEPA y el INE.

Tiempo después, el 28 de diciembre de 1994, se volvieron a dar reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y se creó una nueva autoridad en materia ambiental, que es la actual Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, misma que tiene sus atribuciones en el artículo 32 Bis de dicha ley.

La PROFEPA cuenta con una Subprocuraduría de Auditoría Ambiental, que posee atribuciones para practicar auditorías y peritajes ambientales a empresas, cuyas actividades constituyan un riesgo para el ambiente, asegurando el cumplimiento de la normatividad ambiental y medidas para atender aspectos no normados que permitan proteger la seguridad de la población y la calidad de los ecosistemas. La

¹⁰⁸ CARMONA LARA, María del Carmen. Aspectos Jurídicos de la Auditoría Ambiental en México. p 4.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Subprocuraduría de Auditoría Ambiental cuenta con dos jefes de unidad, el primero denominado Jefe de Auditoría Ambiental, y el segundo Jefe de Unidad de Operación.

En cada una de las Entidades Federativas opera una delegación estatal de la PROFEPA, que es la encargada en cada Estado de coordinar la ejecución de los programas y acciones de responsabilidad de la Procuraduría en los correspondientes ámbitos jurisdiccionales. En cada una de estas delegaciones, se cuenta con una Subdelegación de Auditoría Ambiental.

Las primeras auditorías que se realizaron en nuestro país fueron en el año de 1992, en el corredor industrial de Coatzacoalcos-Minatitlán, con sus 19 industrias de alto riesgo, tomando en consideración el manejo y cantidad de sustancias peligrosas en sus procesos. A fines de 1992, la PROFEPA instauró un programa de Auditorías Ambientales a nivel nacional, que se llevó a cabo en 58 industrias; posteriormente, en 1993, se inició la firma de convenios con paraestatales y otros organismos públicos y privados; entre ellos destacan la firma de las bases de colaboración para auditorías ambientales a instalaciones de PEMEX y Ferrocarriles Nacionales de México en 19 de sus talleres y, por último, se empezaron los trabajos de 18 auditorías ambientales concertadas con industrias del sector privado, cuyos trabajos se ejecutaron a su cargo y bajo la supervisión de la PROFEPA, en los rubros de cemento y minería, química, servicios turísticos, farmacéutica y papelera, todas ellas localizadas en diferentes entidades del país¹⁰⁹, actualmente se encuentran en proceso 122 auditorías ambientales, 1172 han sido terminadas, siendo estas un total de 1294 auditorías ambientales; asimismo de las 1172 se han derivado 1228 planes de acción, (en concertación 106, en proceso 743 y cumplidos 379), habiendo expedido la PROFEPA certificados como "Industria Limpia" en 323 empresas.

¹⁰⁹ Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Informe del C. Procurador al Consejo Consultivo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, julio de 1992- noviembre de 1994. p. 23.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Es así como hasta la fecha este instrumento se fue desarrollando más y más en nuestro país, al grado de haberse realizado un gran número de auditorías ambientales a instalaciones industriales, tanto del sector público como del privado, y a raíz de las mismas se han elaborado ininidad de convenios de cumplimiento. Es tal el grado de importancia, que se la ha dado a las Auditorías Ambientales que se incluyo en el texto de la LGEEPA, en virtud de las reformas de diciembre de 1996, como uno de los instrumento preventivos más importantes de la política ambiental de nuestro país.

Una vez analizado los conceptos generales y la evolución que se ha dado en nuestro país de las auditorías ambientales, pasamos al análisis de los artículos que regulan a estos instrumentos en la LGEEPA, los cuales, como mencionamos, fueron incorporados a la misma en virtud de las reformas de diciembre de 1996.

El primero de los artículos, es el 38 de la LGEEPA, señala que:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
<p>ARTICULO.- 38 La federación las entidades federativas y los municipios, estableceran medidas de protección de las áreas naturales, de manera que se asegure la preservación y la restauración de los ecosistemas, especialmente los más representativos y aquellos que se encuentren sujetos a procesos de deterioro o degradación.</p>	<p>ARTICULO.- 38 Los productores, empresas u organizaciones empresariales podrán desarrollar procesos voluntarios de autorregulación ambiental, a través de los cuales mejoren su desempeño ambiental, respetando la legislación y normatividad vigente en la materia y se comprometan a superar o cumplir mayores niveles, metas o beneficios en materia de protección ambiental.</p> <p>La Secretaría en el ámbito Federal, inducirá o concertará:</p> <p>I.- El desarrollo de procesos productivos adecuados y compatibles con el ambiente, así como sistemas de protección y restauración en la materia, convenidos con cámaras de industria, comercio y otras actividades productivas, organizaciones de productores organizaciones representativas de una zona o región, instituciones de investigación científica y tecnológica y otras organizaciones interesadas;</p> <p>II.- El cumplimiento de normas voluntarias, o especificaciones técnicas en materia ambiental que sean más estrictas que las normas oficiales mexicanas o que se refieran a aspectos no previstas por estas, las cuales serán establecidas de común acuerdo con los particulares o con asociaciones u organizaciones que los representen. Para tal efecto, la Secretaría podrá promover el establecimiento de normas oficiales mexicanas conforme a lo previsto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;</p> <p>III.- El establecimiento de sistemas de certificación de procesos o productos para inducir patrones de consumo que sean compatibles o que preserven, mejoren o restauren el medio ambiente, debiendo observar, en su caso, las disposiciones aplicables de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y</p> <p>IV.- Las demás acciones que induzcan a las empresas a alcanzar los objetivos de la política ambiental superiores a las previstas en la normatividad ambiental establecida.</p>

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

Al respecto, y como señala la propia exposición de motivos de las reformas a la LGEEPA, es a través de las iniciativas voluntarias y concertadas de empresas y organizaciones de productores que se trata de mejorar su desempeño ambiental más allá de lo previsto por la normatividad, y esta autorregulación es un vehículo muy eficiente de gestión ambiental. Promoviendo la Autorregulación y la certificación voluntaria, la autoridad puede ampliar considerablemente los espacios de la protección ambiental, a través de programas y normas voluntarias para el cambio tecnológico.

Por su parte, el artículo 38 Bis señala que:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
	<p>ARTICULO.-38 BIS Los responsables del funcionamiento de una empresa podrán en forma voluntaria, a través de la auditoría ambiental, realizar el examen metodológico de sus operaciones, respecto de la contaminación y el riesgo que generan, así como el grado de cumplimiento de la normatividad ambiental y de los parámetros internacionales y de buenas prácticas de operación e ingeniería aplicables, con el objeto de definir las medidas preventivas y correctivas necesarias para proteger el medio ambiente.</p> <p>La Secretaría desarrollará un programa dirigido a fomentar la realización de auditorías ambientales, y podrá supervisar su ejecución, para tal efecto:</p> <p>I.- Elaborará los términos de referencia, que establezcan la metodología para la realización de las auditorías ambientales;</p> <p>II.- Establecerá un sistema de aprobación y acreditamiento de peritos y auditores ambientales, determinando los procedimientos y requisitos que deberán cumplir los interesados para incorporarse a dicho sistema, debiendo, en su caso, observar lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; Para tal efecto, integrará un comité técnico constituido por representantes de instituciones de investigación, colegios y asociaciones profesionales y organizaciones del sector industrial;</p> <p>III.- Desarrollará programas de capacitación en materia de peritajes y auditorías ambientales;</p> <p>IV.- Instrumentará un sistema de reconocimientos de estímulos que permita identificar a la industrias que cumplan oportunamente los compromisos adquiridos en las auditorías ambientales;</p> <p>V.- Promoverá la creación de centros regionales de apoyo a la mediana y pequeña industria, con el fin de facilitar la realización de auditorías ambientales en dichos sectores, y</p> <p>VI.- Conventrá o concertará con personas físicas o morales, públicas o privadas, la realización de auditorías ambientales.</p>

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE

Este artículo 38 Bis es de suma importancia porque señala el verdadero objetivo de las auditorías ambientales, que es saber cuál es la situación real que guarda una empresa o industria respecto con el *medio ambiente*, para que, a través de este mecanismo, se puedan definir las medidas preventivas y correctivas necesarias para proteger el ambiente.

Asimismo, la Secretaría elaborará un programa dirigido a promover este instrumento, el cual tendrá por objeto, por ejemplo, el elaborar un programa de referencia que establezca la metodología a seguir, que es un documento que nos muestra como se debe realizar una auditoría ambiental en todos sus aspectos técnicos, así como también describe las características de los trabajos de supervisión, los requerimientos para la elaboración del reporte de auditoría y en general identifica los requisitos del programa de protección ambiental con que deben contar las instalaciones industriales en el país, para cumplir con la normatividad en los campos de control de la contaminación y la prevención de accidentes ambientales;¹¹⁰ asimismo, elaborará un sistema a aprobación de peritos y auditores, programas de capacitación de los mismos, instrumentará estímulos para las industrias que cumplan sus compromisos y promoverá centros regionales de apoyo a la pequeña y mediana industria, en relación con las auditorías ambientales.

El artículo 38 Bis 1 señala que:

TEXTO ANTERIOR.	TEXTO ACTUAL.
	<p>ARTICULO 38 BIS 1.- La Secretaría pondrá los programas preventivos y correctivos derivados de las auditorías ambientales, así como el diagnóstico básico del cual derivan, a disposición de quienes resulten o puedan resultar directamente afectados.</p> <p>En todo caso, deberán observarse las disposiciones legales relativas a la confidencialidad de la información industrial y comercial.</p>

Con relación a lo anterior, se hace patente el derecho a la información que tiene todo ciudadano, de conformidad con el capítulo II, llamado "Derecho a la Información Ambiental", de la misma LGEEPA y, en especial, en el artículo 159 Bis 3 del mismo capítulo, que a la letra dice:

¹¹⁰ Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Subprocuraduría de Auditoría Ambiental Unidad de Operación, Dirección de Auditorías y Pertajes Ambientales, Subdirección de Auditoría Ambiental.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

"Toda persona tendrá el derecho a que la Secretaría, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios pongan a su disposición la información ambiental que les soliciten, en los términos previstos por esta ley. En su caso, los gastos que se generen, correrán por cuenta del solicitante.

Para los efectos de lo dispuesto en el presente ordenamiento, se considera información ambiental, cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos.

Toda petición de información ambiental deberá presentarse por escrito, especificando claramente la información que se solicita y los motivos de la petición. Los solicitantes deberán identificarse indicando su nombre o razón social y domicilio".

Por lo que respecta al párrafo segundo del artículo 38 Bis 1, acerca de la confidencialidad de la información industrial y comercial, el mismo capítulo II, se refiere al respecto, al señalar los casos en que la autoridad puede negar la información solicitada. Lo anterior está regulado por el artículo 159 Bis 4, que señala:

"Las autoridades a que se refiere el artículo anterior, denegarán la entrega de información cuando:

I.- Se considere por disposición legal que la información es confidencial o que por su propia naturaleza su difusión afecta la seguridad nacional;

II.- Se trate de información relativa a asuntos que son materia de procedimientos judiciales o de inspección y vigilancia pendientes de resolución;

III.- Se trate de información aportada por terceros cuando los mismos no estén obligados por disposición legal a proporcionarla, o

IV.- Cuando se trate de información sobre inventarios e insumos y tecnologías de proceso, incluyendo la descripción del mismo".

Y por último, el artículo 32 Bis 2, que se refiere a que los Estados y el Distrito Federal, podrán establecer sus propios sistemas de autorregulación y auditorías ambientales en los términos de sus respectivas competencias.

Esto quiere decir que los propios Estados y el Distrito Federal pueden desarrollar sus propios programas de auditorías ambientales, pero tratándose únicamente de fuentes de jurisdicción estatal o no federales.

Por último, es importante mencionar que la auditoría ambiental suele consistir en tres etapas las cuales son:

- **Preauditoría** : Comprende las tareas de planificación de la auditoría, la definición del alcance del análisis, la identificación de las fuentes de información y la asignación de tareas y responsabilidades. A su vez esta etapa se traduce en selección del auditado, selección del auditor y el plan de auditoría que se llevara a cabo.
- **Auditoría** : Abarca las tareas de búsqueda de información y de recolección de datos, las visitas y reuniones en la planta, la toma de muestras y el balance de materiales, a esta etapa se puede dividir en dos partes una llamada **ejecución**, la cual es la ejecución de la auditoría conforme al plan de auditoría aceptado en la etapa de planeación, y la segunda parte es llamada como el **reporte**, la cual es donde se hace la evaluación y registro de los resultados de la auditoría ambiental así como la preparación del mismo para ser presentado a la PROFEPA.
- **Postauditoría** : Incluye un análisis crítico de los procedimientos y técnicas empleadas para recoger la información, su procesamiento y la elaboración de un informe final sobre los flujos de residuos y emisiones identificando las fuentes y las causas de su generación. Esto se traduce en la etapa de seguimiento dentro de la cual se llega a un plan de acción concertado, en el cual se van a tratar de solucionar las deficiencias encontradas en la auditoría ambiental, y se termina con el cierre de la misma cuando se han cumplido con las obligaciones por parte del auditado.

De lo anterior se desprenden tres puntos, primero que de toda auditoría ambiental desemboca en un dictamen que no es otra cosa que el informe por parte de la persona que realizó la auditoría ambiental, es decir los objetivos, alcances, desarrollo, conclusiones y recomendaciones para regularizar el proceso auditado, así como las recomendaciones preventivas y correctivas; segundo, una vez realizado el dictamen se concerta un plan de acción a fin de establecer plazos, responsabilidades y costos para la solución de los problemas y tres, para garantizar el cumplimiento se suscribe un convenio de concertación en el que se asume la obligación de subsanar las irregularidades derivadas de la auditoría ambiental realizada.

Asimismo es muy importante el papel que juegan las partes en una auditoría ambiental, por ejemplo: a) La empresa auditada debe permitir el acceso a las instalaciones y proporcionar la información necesaria solicitada; b) El auditor, que casi

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

siempre es un consultor externo, recopilará, revisará y analizará la información recabada con los procesos productivos y su interacción con el suelo, aire, agua, etc; y c) El supervisor que es designado por la PROFEPA se encargará de vigilar que el auditor se apege a las prácticas que los términos de referencia para la realización de la auditoría ambiental.

Por último es importante mencionar que el fundamento legal por parte de la autoridad para llevar a cabo las Auditorías Ambientales se encuentra en los artículos respectivos de la LGEEPA, así como también en el artículo 62 fracción VIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, referente a las atribuciones de la PROFEPA, la cual tiene la facultad de realizar auditorías y peritajes ambientales, pero solo respecto de sistemas de explotación, almacenamiento, transporte, producción, transformación, comercialización, uso y disposición de desechos y compuestos, así como de la realización de actividades que por su naturaleza constituyan un riesgo para el ambiente.

4.8 Investigación y Educación Ecológicas.

El último de los instrumentos de política ambiental, no menos importante que los demás, es el de la Investigación y Educación Ecológicas, que con las reformas a la LGEEPA en Diciembre de 1996, no sufrió ninguna modificación, adición o derogación al respecto, quedando en igual situación con relación a la LGEEPA de 1988.

Es importante mencionar que, tanto el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, como el Programa de Medio Ambiente vigente 1995-2000, incorpora dentro de sus políticas y estrategias la materia de la educación e investigación ecológicas como uno de los mecanismos más importantes para la solución de los problemas ambientales, por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo señala que el éxito de las estrategias planteadas dependerá de la conformación de una cultura de prevención, aprovechamiento sustentable de nuestros recursos y mejoramiento de la calidad de vida, planteada como una de las principales tareas compartidas entre el Estado y la

sociedad, donde se privilegien la educación, la capacitación y la comunicación.¹¹¹ Cabe mencionar que existe al respecto un programa sectorial en materia de Desarrollo Educativo.

Por lo que toca al Programa de Medio Ambiente, menciona que la educación ambiental formal difunde un sentido de responsabilidad y solidaridad e induce a cambios de valores y conductas; y en cuanto a la educación ambiental no formal, señala que esta juega un papel importante al ofrecer marcos educativos más versátiles y diversificados, involucrando más a la sociedad entera, en actividades y compromisos con una doble función: la de concientizar y capacitar.

Por su parte, en lo que se refiere a la investigación ecológica, el Programa menciona la importancia de invertir recursos para la formación de cuadros científicos e instituciones con la capacidad de realizar la investigación científica, creativa y original que podrá sustentar las tecnologías aplicadas a nuestras singulares comisiones ecológicas.¹¹²

Es importante señalar al respecto de la Investigación Ecológica, que mientras no se aplique una política de estímulos y apoyos a las personas encargadas de llevarla a cabo, no se podrá hablar ni avanzar en lo que respecta a un instrumento de política ambiental que tienda a buscar soluciones alternativas para proteger al ambiente realmente de manera efectiva.

El mismo Programa de Medio Ambiente señala una serie de acciones a seguir, tales como:

- Educación ambiental en centros culturales de todo tipo.
- Educación para la conservación, asociado a la protección de las especies amenazadas y en peligro de extinción.
- Educación para la protección civil, en materia de contingencias ambientales.

¹¹¹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal. p. 92.

¹¹² Programa de Medio Ambiente 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal. p. 158.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

- Promover una cultura ambiental fincada en la modificación de patrones de consumo.
- Promover programas académicos de formación ambiental a nivel nacional, vinculados a universidades y centros de investigación.

De lo anterior se desprende que si no se impulsa a la educación y a la investigación ecológica de manera fuerte, cada día estaremos más lejos de alcanzar un desarrollo sustentable.

Por último, los artículos 42 y 43 de la LGEEPA fueron derogados los cuales se referían a la información y vigilancia, el cual era el último instrumento de política ecológica que señalaba la LGEEPA de 1988, y que ahora han desaparecido del texto legal en virtud de las reformas a la ley de Diciembre de 1996.

Con relación a estos artículos, es importante mencionar que, a raíz de las reformas a la Ley, se introdujo un nuevo capítulo llamado "Derecho a la Información", el cual se encuentra regulado en los artículos 159 bis al 159 bis 6 de la LGEEPA, mismos que consignan derechos que tienen todos los ciudadanos de poder saber, a través de un requerimiento que se la haga la Secretaría, de la situación que guarda nuestro medio ambiente frente a ello, para lo cual se creó un procedimiento por medio del cual las personas pueden solicitar dicha información, y la Secretaría debe responder a esa solicitud en un tiempo determinado y, en su caso, negar dicha solicitud. Asimismo, se creó un sistema nacional de información ambiental y recursos naturales, en donde se concentraran los trabajos, Investigaciones o documentos más significativos y que tengan relación con nuestro medio ambiente y, de esta forma, tener acceso a toda información respecto el estado que presenta nuestro medio ambiente, el cual se verá reforzado a través del informe bianual que presente la Secretaría y por las gacetas ecológicas que expida, lo anterior con el fin de que la sociedad este mejor informada, ya que una sociedad mejor informada puede tomar mejores decisiones que salvaguarden sus intereses y derechos, y a la vez estar más atentos de lo que ocurre con nuestra madre tierra.

4.9. Los Organismos Gubernamentales encargados de aplicar los Instrumentos de Política Ambiental.

Para determinar los Organismos Gubernamentales encargados de aplicar los Instrumentos de Política Ambiental, empezaremos primero siguiendo la estructura orgánica de la Secretaría, la cual es la encargada de conducir la política ambiental que, en este caso, es la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), la cual tiene sus atribuciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 32 Bis, que entre otras muchas tiene, la de formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, promover el ordenamiento ecológico en coordinación con las autoridades Federales, Estatales y Municipales; establecer normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del *medio ambiente*, los ecosistemas naturales, sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, sobre descargas de aguas residuales y en materia minera, sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos; evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado, así como resolver sobre los estudios de riesgo ambiental; coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización; estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación científica realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia, así como en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, fortalecer los contenidos ambientales en los planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación; participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del *medio ambiente*, así como diseñar y operar con la participación que corresponda a otras

LÓS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

dependencias y entidades de la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del *medio ambiente*.

Pero la SEMARNAP, de acuerdo a su Reglamento Interior, tiene, para su estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen las siguientes unidades administrativas:

- Secretaría del Despacho.
 - Subsecretaría de Planeación.
 - Subsecretaría de Recursos Naturales.
 - Subsecretaría de Pesca.
 - Oficialía mayor.
 - Unidad Coordinadora de Análisis Económico y Social.
 - Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales.
 - Unidad de Contraloría Interna.
 - Dirección General de Asuntos jurídicos.
 - Dirección General de Comunicación Social.
 - **Dirección General de Planeación.**
 - Dirección General de Programas Regionales.
 - Dirección General del Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable.
 - Dirección General de Estadística e Informática.
 - Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre.
 - Dirección General de Restauración y Conservación de Suelos.
 - Dirección General Forestal.
 - Dirección General de Política y Fomento Pesquero.
 - Dirección General de Administración de Pesquerías.
 - Dirección General de Infraestructura Pesquera.
 - Dirección General de Acuicultura.
 - Dirección General de Recursos Humanos y Organización.
 - Dirección General de Programación, Presupuesto y Evaluación.
 - Dirección General de Administración.
 - Delegaciones Federales.
- Organos Desconcentrados:
- Comisión Nacional del Agua.
 - Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
 - Instituto Nacional de Ecología.
 - Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
 - Instituto Nacional de la Pesca.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

El titular de la Secretaría tiene, entre sus atribuciones con relación a los Instrumentos de Política Ambiental, como es el caso de las Normas Oficiales Mexicanas, la de: *"Expedir las normas oficiales mexicanas y determinar el número, competencia e integrantes de los comités consultivos nacionales de normalización de conformidad con las disposiciones aplicables, así como designar a los servidores públicos que deban presidirlos, cuando corresponda esta atribución a la Secretaría"*.

A su vez, las Subsecretarías tienen relación con las Normas Oficiales Mexicanas, las cuales tendrán, entre sus atribuciones, la de: *"Participar y en su caso presidir, cuando sean designados para ello, los comités, subcomités y grupos de trabajo en donde se analicen y elaboren las normas oficiales mexicanas que sean de competencia de la Secretaría, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables"*.

Por su parte, las Unidades, también dentro de sus atribuciones, tienen relación con los Instrumentos de Política Ambiental, al señalar entre sus atribuciones que deberán: *"Contribuir al diseño de los instrumentos de política ambiental y de aprovechamiento de recursos naturales y pesqueros asegurando su costo y efectividad, eficiencia, equidad y pertinencia y deberán promover el diseño y aplicación de instrumentos de política ambiental que hagan compatible el desarrollo de las metas económicas y sociales con la protección y conservación del medio ambiente y el manejo de los recursos"*.

Con relación a las Direcciones Generales, existe una que tiene la necesidad de aplicar un instrumento importantísimo, que es la Educación e Investigación Ecológica, esta es la Dirección General del Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable, que entre sus atribuciones tiene que: *"Formular, organizar, dirigir, supervisar y evaluar el desarrollo de los programas y proyectos de educación y capacitación para el desarrollo sustentable, en apoyo de las actividades de la Secretaría y de sus órganos administrativos desconcentrados; así como también, Proponer a la Secretaría de Educación Pública, las políticas y estrategias para reforzar en materia de desarrollo sustentable, los planes y programas de estudio, así como los correspondientes materiales didácticos y los programas de capacitación y actualización del magisterio nacional"*. Por último, y en relación a la Investigación Ecológica deberá: *"Promover ante las instituciones de educación tecnológica y superior y de investigación científica del país, el establecimiento de especialidades y posgrados dirigidos a formar los cuadros profesionales que requiere el desarrollo sustentable, así como el fortalecimiento en esta materia de los programas ya existentes"*.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Asimismo, otra Dirección General que tiene relación con algunos de los Instrumentos de Política Ambiental es la Dirección General de Planeación, que entre sus atribuciones tiene que: *"Participar en el sistema nacional de planeación democrática y ejercer las funciones que deriven de dicha participación, en coordinación con las unidades administrativas competentes, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables"*.

Y por último, las Delegaciones Federales, de las cuales la Secretaría se auxilia, mismas que se encuentran en las Entidades Federativas del país, tiene entre sus atribuciones respecto a los Instrumentos de Política Ambiental asesorar en cuestión de instrumentos económicos, ejecutar programas de educación y capacitación conforme a los lineamientos que fijen las unidades administrativas competentes de la Secretaría e intervenir respecto a manifestaciones de impacto ambiental y licencias de funcionamiento de obras o actividades públicas o privadas.

Aunque todas las Unidades Administrativas son importantes para el logro del cumplimiento de la política ambiental y la aplicación de la normatividad, dos son los órganos administrativos que agrupan la mayoría de las atribuciones para aplicar los Instrumentos de Política Ambiental, estos son **El Instituto Nacional de Ecología (INE)** y **La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)**, los cuales se coordinan con las unidades administrativas antes mencionadas.

Los Órganos Administrativos desconcentrados como el INE y la PROFEPA estarán jerárquicamente subordinados, con atribuciones específicas para resolver sobre las materias que a cada uno determine la Secretaría lo anterior con fundamento en lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 17 que menciona lo siguiente: *"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de estado y los de departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables"*.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Al respecto y con relación a la definición y competencia de los dos órganos administrativos desconcentrados anteriormente citados, el Reglamento de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca se refiere a ellos en sus artículos 33 al 36; señalando el artículo 33 de dicho reglamento que: "Para la más eficaz atención del despacho de sus asuntos, la secretaría contará con los órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados, con atribución específica para resolver sobre las materias que cada uno determine, de conformidad con las disposiciones aplicables. El titular de la Secretaría podrá revisar, confirmar, modificar, revocar o nulificar, en su caso, los actos y resoluciones dictadas por los órganos administrativos desconcentrados." Por su parte dichos órganos administrativos estarán a cargo de un titular, designado por el Secretario del despacho salvo en los casos de la Comisión Nacional del Agua, Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, que serán designados por el Presidente de la República.

Como mencionamos son el INE y la PROFEPA los órganos que agrupan la mayoría de las atribuciones para aplicar los Instrumentos de Política Ambiental, por lo que empezaremos por analizar algunas atribuciones que se relacionan a ellos.

El primero que analizaremos será el Instituto Nacional de Ecología, para lo cual el mismo tiene reguladas sus atribuciones en los artículos 54 al 61 del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

En lo que respecta a la planeación, el INE en su artículo 54 fracción I, señala que deberá: *"Formular, conducir y evaluar la política nacional en materia de ecología y protección del medio ambiente, para asegurar la conservación y restauración de los ecosistemas, así como su aprovechamiento y desarrollo sustentable"*.

En lo que respecta a la Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos, la fracción II del artículo 54 señala que deberá: *"Formular, conducir y evaluar la política nacional en materia de ecología y regulación ambiental del desarrollo urbano, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades"*.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Por su parte, en lo referente al Ordenamiento Ecológico del territorio, la fracción III del artículo 54, señala que deberá: *"Llevará a cabo el ordenamiento ecológico general del territorio nacional, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondiente, con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y con la participación de los sectores social y privado y promover ordenamientos ecológicos regionales y locales"*.

Por su parte, lo referente al Impacto Ambiental el INE en su fracción XI, del artículo 54, señala que deberá: *"Evaluar, dictaminar y resolver las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado, que sean de su competencia, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables"*. Y con relación a los estudios de riesgo, la fracción XII del mismo artículo señala que deberá: *"Evaluar, dictaminar y resolver sobre los estudios de riesgos ambientales que presenten los responsables de la realización de actividades altamente riesgosas en establecimientos en operación, así como dictaminar los programas de contingencia ambiental"*.

Por su parte, el INE tiene atribuciones respecto a los Instrumentos Económicos, ya que la fracción XVIII, del artículo 54, señala que deberá: *"Coadyuvar, con las unidades administrativas competentes, en el desarrollo y promoción de instrumentos económicos de política ambiental, así como de metodología y procedimientos de evaluación económica del capital natural y de los bienes y servicios ambientales que este presta, y cooperar con dependencias y entidades para desarrollar un sistema integrado de contabilidad ambiental y económica"*.

Lo anteriormente señalado fueron atribuciones que el Instituto Nacional de Ecología tiene que desempeñar, las cuales sólo se citaron las que tienen relación con nuestro tema que son los Instrumentos de Política Ambiental. A continuación se señalarán las unidades administrativas con las que cuenta el INE para el desempeño de estas, las cuales algunas de ellas tienen relación con los Instrumentos de Política Ambiental.

El INE cuenta con las siguientes unidades administrativas:

- Presidencia.
- Unidad Coordinadora de Areas Naturales Protegidas.
- Dirección General de Vida Silvestre.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

- Dirección General de Gestión e Información Ambiental.
- Dirección General de Materiales, Residuos y Actividades Riesgosas.
- Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental.
- Dirección General de Regulación Ambiental.

Por lo que toca a la Unidad Coordinadora de Áreas Naturales Protegidas que tiene reguladas sus atribuciones en el artículo 56 del Reglamento Interior de la SEMARNAP, tiene relación con los Instrumentos Económicos, ya que en su fracción IX señala que deberá: *"Promover la instrumentación de mecanismos financieros para la protección, conservación y desarrollo sustentable de áreas naturales protegidas, que involucren recursos públicos y privados, así como solicitar la participación de la unidad coordinadora de asuntos internacionales, cuando se trate recursos externos"*.

Asimismo, esta misma unidad se refiere a la Evaluación del Impacto Ambiental, al señalar en su fracción XI, del mismo artículo, que tiene la atribución de: *"Opinar en materia de áreas naturales protegidas, sobre manifestaciones de impacto ambiental que deban presentarse conforme a las disposiciones jurídicas aplicables"*.

Por su parte, la Dirección General de Vida Silvestre, entre sus atribuciones reguladas por el artículo 57 del Reglamento Interior de la SEMARNAP, tiene relación con la Educación Ecológica, y con la Evaluación de Impacto Ambiental; por lo que se refiere a la Educación Ecológica la fracción XIII, del citado artículo 57, señala que tendrá atribuciones para: *"Promover el desarrollo de programas de educación y capacitación para la conservación, manejo investigación y aprovechamiento de la flora y fauna silvestre"*.

Y por lo que se refiere a la Evaluación del Impacto Ambiental en la fracción XVII, señala que tiene atribuciones para: *"Emitir dictámenes sobre las manifestaciones de impacto ambiental que se presente conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, en materia de flora y fauna silvestre"*.

El artículo 58 del Reglamento Interior de la SEMARNAP se refiere a las atribuciones de la Dirección General de Gestión e Información Ambiental, en su fracción XIV, señala las atribuciones de la misma con relación a la Educación e

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Investigación Ambiental, señalando la citada fracción, *"Coadyuvar con las unidades administrativas, para promover, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, que las instituciones de educación superior y los organismos dedicados a la investigación científica y tecnológica, desarrollen planes y programas para la formación de especialistas en la materia y para la investigación de las causas y efectos de los fenómenos ambientales"*.

Por su parte, la Dirección General de Materiales, Residuos y Actividades Riesgosas tiene atribuciones respecto a la Evaluación de Impacto Ambiental y Riesgo Ambiental, Investigación Ecológica, Instrumentos Económicos y Normas Oficiales Mexicanas, todas ellas en su artículo 59 del multicitado Reglamento de la SEMARNAP. La fracción III y IV se refiere a la Evaluación del Impacto Ambiental y Riesgo Ambiental, al señalar que dicha unidad tendrá las atribuciones para: *"Evaluar, dictaminar y resolver sobre los estudios de impacto ambiental que presenten los responsables de la realización de actividades altamente riesgosas"*; por su parte la fracción IV señala que podrá, *"Formular dictámenes técnicos sobre proyectos de instalaciones para el manejo de materiales y residuos peligrosos"*.

Por lo que se refiere a las atribuciones de esta unidad, respecto a la Investigación Ecológica, las cuales se encuentran reguladas en el artículo antes citado, pero en la fracción VIII, que señala que podrá: *"Promover la celebración de convenios con universidades y centros de investigación para la realización de estudios sobre tecnologías y sistemas de manejo de residuos peligrosos"*.

Con relación a los Instrumentos Económicos la fracción IX, del mismo artículo señala que podrá, *"Promover la inversión privada en la creación de infraestructura, sistemas y mercados para el manejo de residuos peligrosos, en coordinación con las unidades administrativas competentes"*.

Y por último, las atribuciones de esta unidad, con relación a las Normas Oficiales Mexicanas, se encuentran reguladas en la fracción XII, que señala que podrá esta unidad: *"Participar en la elaboración de normas oficiales mexicanas para el control del proceso, uso, importación, y exportación de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, conjuntamente con las dependencias que participan en los organismos intersecretariales competentes a cargo de dichas actividades"*.

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

El artículo 60 del Reglamento Interior de la SEMARNAP, señala las atribuciones de la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental, las cuales en su fracción I de dicho artículo, señalan que esta unidad podrá: *"Realizar el ordenamiento ecológico general y regional del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado, así como promover la elaboración, expedición y ejecución, de los ordenamientos ecológicos a cargo de las entidades federativas y municipales en sus respectivos ámbitos de competencia"*.

Por su parte, la fracción II señala que podrá: *"Gestionar e implementar la participación de los sectores público, social y privado en la toma de decisión de la forma de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la determinación de los usos del territorio, en el proceso de planeación del ordenamiento ecológico"*.

Por su parte, en lo concerniente a la Evaluación del Impacto Ambiental, esta unidad tiene las siguientes atribuciones, fracción IV, que señala que podrá: *"Evaluar y resolver con el dictamen técnico que formulen las unidades administrativas competentes del Instituto, los informes preventivos y las manifestaciones de impacto ambiental que se presenten sobre la realización de obras o actividades públicas o privadas que sean de su competencia de acuerdo con la normatividad aplicable"*. Por su parte, la fracción VI señala que podrá: Convocar y conducir cuando se estime necesario, audiencias técnicas y públicas en torno a proyectos que ingresen al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables. Asimismo, las fracciones VII y VIII señalan que podrá: *"Organizar el procedimiento de consulta de los informes preventivos y manifestaciones de Impacto ambiental y publicar en el órgano de difusión oficial y en otros medios de comunicación la información relevante del proyecto de obra o actividad de que se trate",..... "Establecer conforme a la ley, lineamientos generales de carácter técnico y administrativo para la expedición, trámite y revisión de la documentación relativa a la presentación de manifestaciones de impacto ambiental"*.

Y por último, la Dirección General de Regulación Ambiental, en su artículo 61, fracción IV, señala las atribuciones que tiene respecto a los Instrumentos Económicos, al señalar que podrá: *"Coadyuvar con las unidades administrativas competentes de la Secretaría en la presentación ante las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Hacienda y Crédito Público, de propuestas de mecanismos e instrumentos económicos y fiscales y de regulaciones arancelarias, no*

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

arancelarias y fiscales, aplicables en materia de protección ambiental y de aprovechamiento de los recursos naturales".

El segundo de los órganos administrativo que analizaremos, y que tiene también varias atribuciones respecto a la aplicación de algunos Instrumentos de Política Ambiental, es la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, llamada también PROFEPA, la cual tiene reguladas sus atribuciones en los artículos 62 al 82 en el Reglamento Interior de la SEMARNAP.

Dentro de las atribuciones de la PROFEPA que están señaladas en el artículo 62 en XVII fracciones, de las cuales dos de ellas se refieren a Instrumentos de Política Ambiental, tales como la fracción VIII, que se refiere a las Auditorías Ambientales y la fracción XIV, que se refiere a las Normas Oficiales Mexicanas.

La fracción VIII señala entre otras atribuciones de la PROFEPA que deberá: *"Realizar auditorías ambientales y peritajes ambientales, respecto de los sistemas de explotación, almacenamiento, transporte, producción, transformación, comercialización, uso y disposición de desechos y compuestos, así como respecto a la realización de actividades que por su naturaleza constituyen un riesgo para el ambiente".*

Y la fracción XIV, se refiere a las Normas Oficiales Mexicanas, señalando que deberá: *"Participar con las autoridades competentes, en la elaboración de normas oficiales mexicanas, estudios, programas, proyectos, acciones, obras e inversiones para la protección, defensa y restauración del medio ambiente y los recursos naturales".*

La PROFEPA, para el ejercicio de sus atribuciones, cuenta con las siguientes unidades administrativas:

- Procuraduría.
- Subprocuraduría de Auditoría Ambiental.
- Subprocuraduría de Verificación Ambiental.
- Subprocuraduría de Recursos Naturales.

Direcciones Generales:

- De Planeación.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

- De Operación.
- De Emergencias Ambientales.
- De Asistencia Técnica Industrial.
- De Inspección Industrial.
- De Laboratorios.
- De Verificación al Ordenamiento Ecológico.
- De Inspección y Vigilancia Forestal y de Flora y Fauna Silvestre.
- De Inspección y Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Marinos.
- Jurídica.
- De Denuncias y Quejas.
- De Administración.
- De Contraloría Interna.
- De Coordinación de Delegaciones, y
- Delegaciones de la PROFEPA en las entidades federativas.

En lo que respecta a la Dirección de Planeación y Coordinación, la cual tiene sus atribuciones en el artículo 66 del Reglamento Interior de la SEMARNAP, atribuciones que se relacionan con las Auditorías Ambientales y los Instrumentos Económicos.

El artículo 66 antes citado señala una serie de atribuciones a esta Dirección, la cual tiene la obligación de ejecutar en lo que se refiere a Auditorías Ambientales, dice el artículo que podrá: *“Fracción I.- Formular y Proponer las políticas y estrategias para la realización de auditorías ambientales; Fracción II.- Planear y programar las auditorías que realice por sí misma la Procuraduría, de acuerdo a las políticas y estrategias de la Secretaría ; Fracción III.- Promover, inducir y concertar con particulares, grupos y cámaras industriales, la realización de auditorías ambientales ; Fracción IV.- Operar y mantener actualizado el sistema de identificación de profesionales y empresas capacitadas para la realización de auditorías y peritajes ambientales ; Fracción V.- Elaborar mecanismos para evaluar la capacidad técnica de profesionales y empresas para la realización de auditorías y peritajes ambientales ; Fracción VI.- Desarrollar programas de capacitación técnica para la realización de auditorías y peritajes ambientales, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría ; y Fracción VII.- Promover la cooperación y comunicación nacional e internacional para el desarrollo técnico en materia de auditorías ambientales”.*

Por último, la fracción VIII del mismo artículo antes citado, se refiere a los Instrumentos Económicos, al señalar que esta unidad deberá: *“Emitir dictámenes técnicos*

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

sobre la procedencia de las solicitudes para la operación de estímulos fiscales, en actividades de prevención y control de la contaminación ambiental".

Por su parte, la Dirección General de Planeación también se refiere a las Auditorías Ambientales en el artículo 67, en el cual se estipulan sus atribuciones entre las cuales tiene que: *"Fracción I.- Coordinar y realizar en su caso, por sí misma o a través de terceros, considerando las disposiciones que en materia de secretos industriales prevé la ley en la materia, auditorías y peritajes ambientales a las empresas y entidades públicas y privadas, respecto a los sistemas de explotación, almacenamiento, transporte, producción, transformación, comercialización, uso y disposición de desechos, compuestos, así como respecto a la realización de actividades que por su naturaleza constituyen un riesgo para la población, sus bienes o el ambiente, así como las medidas y la capacidad de las empresas para prevenir o actuar en casos de contingencias y emergencias ambientales; Fracción II.- Emitir las recomendaciones que resulten de las auditorías y peritajes ambientales que practique, determinando las medidas preventivas y correctivas, acciones, estudios, proyectos, obras, procedimientos y programas que deberán realizar las empresas o entidad auditada, así como los plazos para su cumplimiento; Fracción IV.- Formular de conformidad con los lineamientos que establezca la Dirección General Jurídica, los proyectos de convenios para concertar las acciones que se deriven de las auditorías y peritajes ambientales, así como sus plazos de ejecución; Fracción V.- Coordinar y realizar en su caso, por sí misma o a través de terceros, las auditorías y peritajes ambientales necesarios para prevenir emergencias y contingencias derivadas de actividades que constituyan un riesgo para el ambiente; y Fracción VI.- Dar seguimiento a las acciones acordadas en los convenios derivados de auditorías y peritajes ambientales, para asegurar el cumplimiento de medidas preventivas y correctivas que se determinen".*

Otra Dirección General que tiene relación con la aplicación de los Instrumentos de Política Ambiental, es la Dirección General de Verificación al Ordenamiento Ecológico, que en su artículo 72 se señala, entre otras, las referentes al Ordenamiento Ecológico y la Evaluación del Impacto Ambiental, señalando que esta Dirección tendrá que: *"Fracción I.- Formular y conducir la política general de inspección y vigilancia del cumplimiento de la normatividad en materia de impacto ambiental, cuando afecten o comprometan el aprovechamiento y conservación de los recursos forestales, la flora y la fauna silvestre y acuática o algunas de las zonas o recursos naturales competencia de la Secretaría; Fracción II.- Vigilar el cumplimiento de las medidas de prevención, control, mitigación, restauración o compensación señaladas en las resoluciones, autorizaciones, permisos y licencias derivadas de la legislación sobre impacto ambiental, en aquellos casos en que se afecten o comprometan el aprovechamiento y conservación de los recursos forestales, la*

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

flora y fauna silvestre y acuática o algunas de las zonas o recursos naturales competencia de la Secretaría; Fracción III.- Vigilar y promover el cumplimiento del ordenamiento ecológico general del territorio ; Fracción IV.- Verificar el cumplimiento de los dictámenes de impacto ambiental relativos a obra pública federal, desarrollos turísticos federales, puentes, escolleras, puertos, viaductos marítimos, rellenos para ganar terrenos al mar, actividades de dragado, trazo y tendido de líneas ferroviarias, incluyendo puentes ferroviarios para atravesar cuerpos de agua, carreteras, puentes federales y aeropuertos, así como de obra o actividad que se realicen en áreas naturales protegidas ; Fracción IX.- Elaborar dictámenes en los que se establezcan las medidas técnicas que deban ordenarse para efectos de cumplimiento de las condiciones autorizadas en materia de impacto ambiental, o bien aquellas que resulten necesarias para la reparación de daños y restauración o manejo de los ecosistemas”.

Por su parte, la Dirección General de Inspección y Vigilancia Forestal y de Flora y Fauna Silvestre, en su artículo 73, tiene atribuciones en materia de Normas Oficiales Mexicanas, ya que en su fracción III, señala que deberá: *“Vigilar el cumplimiento de la legislación, reglamentos, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones relativas al establecimiento y desarrollo de viveros, criaderos, laboratorios, estaciones experimentales y reservas de la flora y fauna silvestres”.*

La Dirección General Jurídica, en su artículo 76 fracción XI, se refiere entre otras atribuciones, a las Auditorías Ambientales, la cual deberá: *“Proponer al Procurador los lineamientos internos de carácter jurídico, que deberán observarse en la realización de inspecciones y auditorías ambientales, así como en la emisión de resoluciones y determinación de las sanciones que procedan”.*

Y por último, corresponde a las Delegaciones de la Procuraduría en las Entidades Federativas, de acuerdo al artículo 82, fracción VII del Reglamento Interior de la SEMARNAP, *“Realizar auditorías y peritajes ambientales”.*

Es conveniente señalar que el INE y la PROFEPA no son los únicos órganos desconcentrados de la Secretaría, que entre sus atribuciones tiene que aplicar Instrumentos de Política Ambiental, un caso es el del Instituto Nacional de la Pesca que en el artículo 83 del Reglamento Interior de la SEMARNAP, específicamente en su fracción XIV y XIX, se refiere a la Evaluación del Impacto Ambiental, Ordenamiento Ecológico y la Investigación Ecológica, dicen estas fracciones que este órgano debe:

**LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.**

"Fracción XIV.- Apoyar a las Unidades administrativas competentes en la realización de estudios de ordenamiento ecológico e impacto ambiental de aquellas obras que emprenda la Secretaría en materia pesquera y acuicola; y Fracción XIX.- Establecer coordinación y programas de colaboración con las instituciones y organizaciones científicas nacionales e internacionales relacionadas con la investigación pesquera".

**LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.
CONCLUSIONES.**

Del análisis y estudio de los instrumentos de la Política Ambiental en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se determina, que su finalidad es la de ser mecanismos preventivos para la consecución de acciones que nos permitan anticipar algunos hechos y tomar las medidas necesarias y de esta forma evitar que algunas acciones humanas generen daños irreversibles a nuestro medio ambiente, por que si bien es cierto que el desarrollo de toda sociedad es inevitable, también es cierto que ese desarrollo o forma de desarrollo puede traer consecuencias desastrosas, si no es planeado de una forma que se respete al medio ambiente en su conjunto, de ahí la importancia de los instrumentos de política ambiental, los cuales deben armonizar entre la forma de desarrollo y el cuidado de nuestro medio ambiente evitando el agotamiento y destrucción de nuestros recursos naturales.

Por lo tanto del presente trabajo se concluye respecto de los instrumentos de política ambiental, los cuales son, la planeación ambiental, el ordenamiento ecológico del territorio, la evaluación del impacto ambiental, los instrumentos económicos, la regulación ambiental de los asentamientos humanos, las normas oficiales mexicanas, la autorregulación y auditorías ambientales y por último la investigación y la educación ecológica, lo siguiente:

A) En cuanto a la Planeación Ambiental, esta representa el punto de inicio de todo los instrumentos de política ambiental, ya que sin ella no se podría llegar a un ordenamiento de nuestro medio ambiente a través de la vía administrativa, pero es necesario que esta sea verdaderamente tomada en cuenta por todas las dependencias y entidades de la administración pública federal en todo acto o actividad que se pretendan llevar a cabo, para efectos de lograr un desarrollo equilibrado con el cuidado del medio ambiente, porque de lo contrario se correría el riesgo de perder gran parte con el paso del tiempo, sino es que todos nuestros recursos naturales por la inaplicabilidad de una planeación ambiental; Asimismo es importante que toda la sociedad represente un punto de presión a través de la denuncia popular en contra de

LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

la autoridad en caso de que esta no tomarse en cuenta dicha visión ambientalista en los procesos de desarrollo de nuestro país.

B) El Ordenamiento Ecológico del Territorio y sus modalidades es un instrumento importantísimo el cual nos permite regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas que se llevan a cabo en él, dependiendo las características de cada región, el problema con el mismo es que a pesar de las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico de diciembre de 1996, su avance ha sido lento, ya que no se cuenta con un documento totalmente terminado por lo que se refiere al ordenamiento general del territorio, habiendo un poco más de avance en lo que se refiere a las demás modalidades, asimismo las entidades federativas no le han dado la verdadera importancia en el sentido que no se han adecuado sus legislaciones ambientales al presente instrumento recientemente reformado, lo que trae como consecuencia obras o actividades que no van a ir con las características de cada región, las cuales se contrapondrían con los beneficios de la colectividad, trayendo como resultado serios daños a nuestros recursos naturales. Más sin embargo creemos que con dichas reformas si ha habido un avance en lo que respecta a nuestra legislación ambiental en este rubro.

C) Los instrumentos económicos si bien son instrumentos que antes no estaban establecidos en la ley, si eran aplicados a nivel de planes y programas de desarrollo, por lo que es a raíz de las reformas a la LGEEPA en 1996 fueron integrados a nuestra legislación en materia ambiental, lo cual nos parece adecuado, el problema es que hasta la fecha son de difícil aplicación dada su complejidad, más sin embargo pueden representar una gran alternativa para incentivar y fomentar el cuidado de nuestro medio ambiente, por lo tanto es importante que tanto la federación como las entidades federativas y sus municipios empiecen a ver la posibilidad de aplicarlos, por que de lo contrario quedarán como letra muerta tanto en nuestra legislación como en nuestro sistema de planeación ambiental.

LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

D) En cuanto a la Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos se concluye que al igual que la planeación ambiental y el ordenamiento ecológico del territorio, este instrumento es dirigido a las dependencias y entidades de la administración pública federal y mientras estas dependencias no lo apliquen se van a seguir formando centros de población sin ninguna planeación de tipo ambiental y en total contraposición con nuestro medio ambiente, lo cual trae como consecuencia una mala calidad de vida para los habitantes de dichas zonas.

E) La Evaluación del Impacto Ambiental es el instrumento preventivo por excelencia y la diferencia con los anteriormente mencionados, es que este sí va dirigido a personas físicas o morales, públicas o privadas y las obliga a someterse a él cuando se considere que la actividad a desarrollar pueda generar un desequilibrio ecológico o daño a nuestro medio ambiente: El problema con este instrumento es que muchas veces se anteponen los intereses económicos o dada la magnitud de las obras a realizar se termina por no aplicar de una forma preventiva, cuyo único fin es el de evitar los daños y aminorarlos de las obras o proyectos a realizarse. Otro gran problema que presenta es que muchas veces y dada la inaplicabilidad de las normas en materia ambiental así como las sanciones a las infracciones que se cometan a la misma, han creado una conciencia o cultura de preferir el pago de multas que la previa autorización, lo que coloquialmente se dice "más vale pedir perdón que pedir permiso", por lo tanto mientras la autoridad encargada de aplicar este instrumento no realice verdaderos análisis de los proyectos propuestos, sin dejarse llevar por la presión económica, así como también la autoridad encargada de vigilar y sancionar las violaciones a la normatividad ambiental no las aplique de una manera efectiva y expedita podremos pensar en un cambio de mentalidad destructora por un cambio de mentalidad previsor y acorde con nuestro medio ambiente. Por lo tanto creo necesario y para reforzar a este instrumento primero que sea incorporado a la planeación nacional de desarrollo del país y de esta forma obligar también a las dependencias y entidades de la administración pública federal a incorporar criterios de evaluación ambiental en todas las acciones que lleven a cabo, y segundo que los planes y programas de desarrollo sean sometidos a una evaluación de impacto ambiental, lo que

LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

se conoce como la evaluación de impacto ambiental estratégica, de esta forma se analizarían todos los proyectos a desarrollar dentro de un plan de desarrollo urbano, evitando la duplicidad de procedimientos en la materia.

Otro de los puntos que es importante concluir respecto a este instrumento, es la necesidad de reformar el reglamento de la Ley en materia de Impacto Ambiental, para que el mismo se acople a las reformas, de lo contrario se volvería a la costumbre de dejar a medias las cosas, trayendo como consecuencia la inoperabilidad de dicho instrumento de política ambiental.

F) Las Normas Oficiales Mexicanas, son muy importantes para una debida aplicación de la normatividad ambiental, ya que es necesario un cierto grado de especificidad en la ley, lo que hace más fácil la aplicación de la normatividad ambiental, el problema surge por el desconocimiento por parte de la sociedad, lo que trae como consecuencias infracciones a la ley ambiental, otro grave problema que presenta este instrumento y que impide su aplicación es la grave situación económica por la que pasa nuestro país que hace más difícil que se alcancen los parámetros establecidos en las mismas, debido a que muchas veces las empresas encargadas de cumplirlas no cuentan con los recursos económicos que permitan acoplarse a las disposiciones contenidas a las mismas, sin embargo son necesarias para una mejor aplicación de la normatividad ambiental.

G) La autorregulación y las auditorías ambientales son figuras eminentemente preventivas y cuya finalidad tiene por objeto que tanto la empresa de manera voluntaria se autorregulen o que en forma conjunta con la autoridad se subsanen las irregularidades detectadas en un determinado tiempo y de esta forma cumplir con la normatividad ambiental. Lo importante de estos instrumentos de política ambiental es dejar la acción represiva y persecutoria por una practica más de confianza y estímulo. La incorporación de la autorregulación y de las auditorías ambientales todavía tiene un largo camino para consolidarse como un instrumento preventivo realmente eficaz, toda vez que hasta la fecha carece de fomento, ya que todavía se tiene la idea errónea, que

LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

es preferible pagar las multas que prevenirlas, situación que a la larga resulta contraproducente, debido a que la sociedad cada día esta más consiente de la problemática ambiental y todo lo que vaya en contra de un desarrollo sustentable.

H) Por último la investigación y educación ecológica figuras igual de importantes que las anteriores, ya que es muy importante incorporar contenidos ecológicos a todos los niveles educativos, de esta forma cambiar la idea antropogénica que se tiene respecto de nuestros recursos naturales, para cambiarla por una conciencia que nos lleve a la preservación de los mismos, por eso es necesario que toda política educativa incorpore de una manera profunda dichos contenidos; y por lo que toca a la investigación esta es muy importante para una efectiva aplicación de la normatividad ambiental ya que es a través de su promoción que se pueden impulsar nuevos modelos de desarrollo con nuevos equipos que sean menos dañinos para nuestro medio ambiente, el problema con esta figura es la carencia de recursos económicos que proporciona el gobierno para su desarrollo lo que evita que se cree tecnología nacional de punta que permita proponer opciones que eviten la contaminación en todas sus formas, lo anterior trae como consecuencia que cada vez más se tengan que adquirir en el extranjero a un costo muy alto.

De igual forma sucede con la educación ecológica ya que la grave crisis económica no permite que se destinen los recursos económicos suficientes en materia de educación y mucho menos en materia ambiental, lo que frena la aplicación de dichos instrumentos de política ambiental, pero a pesar de todo lo anteriormente sé están haciendo grandes esfuerzos, ya que es a partir de la reforma educativa que los contenidos ecológicos se están aplicando, en los niveles básicos, medios y superiores, asimismo se están tratando de formar especialistas en la materia para que de alguna forma se dediquen en un futuro a solucionar los problemas de tipo ambiental que se presenten en nuestro país.

BIBLIOGRAFIA

ADEDE, Andrónico. Digesto de derecho internacional ambiental, instrumentos y respuestas internacionales a los problemas del medio ambiente y el desarrollo. Editorial secretaría de Relaciones Exteriores. México D.F., 1995.

ANDERSON, Frederik. Comercio y medio ambiente, derecho, economía y política. Editorial Centro Mexicano de Derecho ambiental e Instituto Nacional de Ecología. México D.F., 1995.

ANDRES DE BENITO, A. Diccionario del Medio Ambiente. Editorial EINIA. Barcelona, 1994.

ARANA, Federico. Ecología para principiantes. Editorial Trillas. México D.F. 1990.

AZUELA, Antonio. El. Desarrollo sustentable, Hacia una política ambiental. Editorial UNAM, México D .F., 1993.

BONNEFOUS, Edouard. ¿ El hombre o la naturaleza. ? Editorial Fondo de cultura económica. México D.F., 1984.

BALLESTEROS, Carlos. "La política ambiental en América latina después de Río". Relaciones Internacionales. Editorial UNAM (Facultad de Ciencias Políticas). México D.F. Numero 56, Octubre-Diciembre 1992, pp. 103-106.

BRAÑES, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Editorial Fondo de cultura económica S.A. de C.V., México D.F., 1994.

CABRERA ACEVEDO, Lucio. El derecho de la protección al ambiente. Editorial UNAM, México D.F., 1981.

CARMONA LARA, María del Carmen. Derecho Ecológico. Editorial UNAM. México D .F., 1991.

**LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

DOMPER, Fernando J. El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas, Vol. I. Editorial CIVITAS. Madrid., 1992.

El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas, Vol. II. Editorial CIVITAS. Madrid., 1992.

ESTEBEZ CRUZ, Jesús. La protección ambiental por la legislación positiva mexicana. (Tesis Profesional) ENEP ACATLAN. , 1986

FANJUL, Luis. "La política ambiental en México y el TLC". BOLETINE. Editorial Instituto nacional de ecología. México D.F ., Numero 1, septiembre 1994, pp. 10-12.

GABINO FRAGA. Derecho Administrativo. 32° Edición, Editorial Porrúa, S.A. México D.F., 1990.

GARRIDO, Francisco. Introducción a la ecología política. Editorial Ecorama. Granada, 1994.

GONZALEZ GAUDIANO, Edgar Javier.(coordinador) Elementos estratégicos para el desarrollo de la educación ambiental en México. Editorial Universidad de Guadalajara, Fondo mundial para la naturaleza, 1993.

GONZALEZ MARQUEZ, José Juan. (coordinador) Derecho Ambiental. Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Azcapotzalco. México, 1994.

GONZALEZ URIBE, Hector. Teoría Política. Editorial Porrúa S.A. México D.F., 1992.

JAQUENOD DE ZOGON Silvia. El Derecho Ambiental y sus principios rectores. Editorial Dykinson, Madrid, España, 1991.

JORDANO FRAGA, Jesús. La protección del derecho a un medio ambiente adecuado. Editorial José ma. Bosch. Editor. S.A. Barcelona, 1995.

LEFF, Enrique. Medio ambiente y desarrollo en México. Editorial Centro de investigaciones interdisciplinarias en humanidades, UNAM, México D.F., 1990.

**LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

LOPEZ DE ALBA, Federico. Evaluación del impacto ambiental como instrumento de desarrollo en México. Editorial ACATI, México D.F., 1981.

LOPEZ BUSTOS, F. L. La organización administrativa del medio ambiente. Editorial CIVITAS. Granada, 1992.

LOPEZ PORTILLO Y RAMOS, Manuel. (compilador) El medio ambiente en México : Temas, problemas y alternativas. Fondo de cultura económica. México, 1988.

MARTIN MATEO, Ramón. Tratado de Derecho Ambiental. Volumen I, Editorial Grefol, Madrid España.

MARTINEZ BAEZ, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Trillas, México D.F., 1990.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 5° Edición. Editorial Porrúa, S.A. México D.F., 1988.

ORDUÑO DIEZ, Pilar. El medio ambiente en la política de desarrollo. Editorial ESIC. Madrid, 1995.

O. SUNKEL y N. GLIO. Estilos de desarrollo y medio ambiente en América latina. Editorial Fondo de cultura económica, México D.F.

PEARCE WILLIAM, David. Economía ambiental. Editorial Fondo de cultura económica, S.A. de C.V., México D.F.

PIÑERO, Daniel. La ecología, las ciencias ambientales y la situación ambiental en México. Editorial El Consejo Consultivo de Ciencias de la Presidencia, México D.F., 1994.

PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. Editorial Porrúa S.A. México D.F., 1973.

**LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

ROSAS MORENO, Juan. Régimen jurídico de la evaluación del ambiental. Editorial TRIVIUM.
Madrid, 1993.

ROSEMBUJ, Tulio. Los tributos y la protección del medio ambiente. Editorial Marcial Pons.
Madrid, 1995.

SANCHEZ GARCIA, Rosa María. El estado mexicano y el problema de la contaminación
ambiental. Editorial UNAM, México D.F., 1990.

SALDIVAR CRUZ, Daniel. La administración pública y medio ambiente. Tesis de Licenciatura,
ENEP ACATLAN, 1992.

SEOANEZ CALVO, Mariano. Auditoría medio ambiental. Gestión medio ambiental de la
empresa. Ediciones Mundi Prensa. Madrid, 1995.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A. México D.F.,
1972.

MITCHEL, John. "La política ambiental e instrumentos fiscales". Foro internacional. volumen
xxxv ,Editorial El Colegio de México. , Numero 1, enero-marzo 1995.

LEGISLACION CONSULTADA.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Edición 113°, Editorial
Porrúa S.A. México, 1996.

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE. Editorial
Porrúa S.A. México, 1988.

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE. Editorial
SEMARNAP-PROFEPA. México, 1997.

LEY DE PLANEACION. Editorial Porrúa S.A. México, 1995.

**LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

LEY FORESTAL. Diario Oficial de la Federación (22 de Diciembre de 1992)

LEY DE PESCA. Diario Oficial de la Federación (25 de Junio de 1992)

LEY DE AGUAS NACIONALES. Diario Oficial de la Federación (1 de Diciembre de 1992).

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. Diario Oficial de la Federación (21 de Marzo de 1993).

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Editorial Porrúa S.A. México 1996.

LEY FEDERAL SOBRE METROLOGIA Y NORMALIZACION. Diario Oficial de la Federación (01 de Julio de 1992)

REGLAMENTOS Y PROGRAMAS.

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE EN MATERRIA DE IMPACTO AMBIENTAL. Gaceta Ecológica, Junio de 1989. (Diario Oficial del 7 de Junio de 1988.)

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE EN MATERIA DE CONTROL DE LA CONTAMINACION A LA ATMOSFERA. Gaceta Ecológica, Junio de 1989. (Diario Oficial de 25 de Noviembre de 1988.)

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE EN MATERIA DE RESIDUOS PELIGROSOS. Gaceta Ecológica, Junio de 1989. (Diario Oficial de 25 de Noviembre de 1988.)

PRINCIPIOS, ORIENTACIONES Y AGENDA DE TRABAJO DEL INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA. EDITORIAL INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA.

PROGRAMA DE MEDIO AMBIENTE 1995-2000.

**LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO
ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

PROGRAMA PARA MEJORAR LA CALIDAD DEL AIRE EN EL VALLE DE MÉXICO 1995-2000.

PROGRAMA DE CONSERVACIÓN DE LA VIDA SILVESTRE Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA EN EL SECTOR RURAL 1997-2000.

PROGRAMA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE MÉXICO 1995-2000. EDITORIAL SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE RECURSOS NATURALES Y PESCA.

PROGRAMA NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE 1990 1994. EDITORIAL SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA.