

CAPÍTULO III. LA POLÍTICA AMBIENTAL DE MÉXICO

3.1. La Política Ambiental y su Importancia en el Plan Nacional de Desarrollo

El tema ambiental se incorporó al Plan Nacional de Desarrollo desde 1983. Esta materia ha adquirido especial importancia debido a que en el ámbito internacional ha sido objeto de creciente desarrollo. En Latino América, por ejemplo, se ha favorecido gracias al programa de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo sustentable para América Latina, concretamente en el proyecto denominado “Incorporación de la Dimensión Ambiental en los Procesos de Planificación del Desarrollo: estudios de casos, aspectos metodológicos y cooperación horizontal.”¹

El Plan Nacional de Desarrollo es elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (art. 31 fr I de la LOAPF), el Plan una vez aprobado deviene obligatorio para las dependencias de la Administración Pública Federal y entidades paraestatales, pero no sólo se limita a estas, sino que puede llegar a ser vinculante con fuerza similar a las normas jurídicas, para el Ejecutivo Federal, para las entidades federativas y para los particulares, ya sea a través de convenios con el Ejecutivo Federal para coadyuvar en la consecución de los objetivos del Plan (art. 33 LOAPF) y a través de convenios de concertación e inducción de acciones de los particulares para alcanzar los objetivos y prioridades del Plan². (arts. 32, 40 y 41 LOAPF)

¹ Brañez, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. México DF, Fondo de Cultura Económica, 2000, p.179.

² Ibidem, p. 180.

Para el derecho ambiental, la política ambiental es el primer componente de la gestión ambiental. Para el autor BRAÑEZ, el Derecho Ambiental es definido como: “ el conjunto de acciones que se diseñan para lograr la ordenación del ambiente.”³ Dichas acciones se establecen con la finalidad de modificar la realidad, así a través de la política ambiental se responde a la pregunta de: qué hacer para realizar un ordenamiento sobre el medio ambiente. De esta forma, la Política ambiental es una pieza fundamental para la gestión ambiental, tanto así que su existencia determina el camino que debe seguir esa gestión. De la claridad y congruencia de la política ambiental dependerá la eficiencia y el éxito de la gestión ambiental para un país determinado.⁴

Si bien en nuestro país, la política ambiental no se ha formulado claramente, ya que presenta ciertas deficiencias, se han tenido avances significativos como lo es por ejemplo, la existencia de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la cual se encuentra plasmado los principios de la política ecológica nacional.⁵

La política ambiental puede ser formulada a través de tres vías, y precisamente de la forma en que está formulada dicha política ambiental se deriva el alcance de esta. La formulación de la política ambiental procede de alguna de las siguientes vías:

- la vía legislativa
- la vía administrativa

³ Ibidem, p. 176.

⁴ Idem.

⁵ Ibidem, p. 177.

- la vía de la planeación⁶

3.1.1. La vía Legislativa

Esta primera vía, es aquella que se formula mediante el sistema jurídico previsto para la elaboración de leyes, a través del proceso legislativo. Además, es el instrumento jurídico que concentra las principales políticas ambientales, las normas que se emiten mediante esta vía son jerárquicamente superiores a cualesquiera otra, además, es obligatoria para el Estado y para la sociedad.⁷

En México, las principales políticas ambientales se establecen por esta vía. La fuente más significativa y trascendente de tales políticas emitidas a través de la vía legislativa es la Ley General para el Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y es en esta donde se encuentran plasmados los principios de la política ambiental mexicana.⁸ Estos principios son vinculantes para el Ejecutivo Federal, para las entidades federativas y para los municipios. Así encontramos que el artículo 15 de esta Ley establece: “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, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios.” Aunque en la LEGEEPA no se encuentran todas las reglas de la política ambiental, existen otras leyes sectoriales que tienen relevancia ambiental.

⁶ Quintana Valtierra, Jesús. Lineamientos de Derecho Ambiental Mexicano. México, Porrúa, 2000, p. 100.

⁷ Brañez Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. P. 177 y 178 y Quintana, Valtierra Lineamientos de Derecho Ambiental Mexicano. P 100 y 101.

⁸ Brañez Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano, p 178.

En el artículo 16 de la misma ley, dispone que “las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias, observarán y aplicarán los principios a que se refieren las fracciones I al XV...” que se encuentran plasmadas en el artículo 15.

La mayoría de estos principios no se destinan a los particulares sino a autoridades públicas. Sin embargo, las normas jurídicas que representan la manifestación de éstos son vinculantes para los particulares. No obstante, estos principios pueden llegar a convertirse en obligatorios a través de los *convenios de concertación* que se pueden celebrar entre la Federación con los particulares interesados dentro del sistema jurídico de la planeación del desarrollo nacional.⁹ Pese a este medio, existen principios que vinculan a los particulares como el mismo artículo 15 fracción IV de la LEGEEPA que establece:

“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.”¹⁰

En el artículo anterior se encuentra claramente la vinculación de los particulares con respecto de las normas ambientales. Estas normas no son sólo prohibitivas, sino que se tiene contemplado como una obligación el establecimiento de incentivos para quienes protejan los recursos naturales.

⁹ Idem.

¹⁰ Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

3.1.2. La vía Administrativa.

La vía puramente administrativa de la política ambiental procede de la legislación Federal. Es elaborada por las autoridades facultadas por dicha legislación para llevar a cabo la gestión ambiental y obliga sólo a la Administración Pública conforme a los lineamientos que la rigen, siempre bajo el marco jurídico mexicano y los instrumentos vigentes. Esta vía, se refiere a las facultades de las autoridades administrativas en cuanto al ejercicio de sus atribuciones. De esta forma, la dependencia que está facultada por la legislación federal para formular y aplicar las políticas ambientales es la SEMARNAT, su fundamento lo encontramos en el artículo 32-bis fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, con relación al artículo anterior, la LEGEEPA en su artículo 5 otorga dichas facultades a la Federación a través de la SEMARNAT.

Por su parte, el artículo 54 fracción I del Reglamento Interior de la SEMARNAT establece que compete al órgano desconcentrado de dicha dependencia, el llamado Instituto Nacional de Ecología (INE) “formular, conducir y evaluar la política y protección del medio ambiente, para asegurar la conservación y restauración de los ecosistemas, así como su aprovechamiento y desarrollo sustentable.”¹¹

¹¹ Reglamento Interno de la SEMARNAT

La política ambiental también implica la elaboración y establecimiento de normas oficiales mexicanas (NOM'S) y de criterios generales. La SEMARNAT tiene competencia para emitir normas oficiales mexicanas sobre preservación y restauración de la calidad del medio ambiente, en cuanto a ecosistemas naturales, así como sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descarga de aguas residuales; sobre materiales y residuos sólidos peligrosos.

En cuanto a los criterios generales, dicha dependencia conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene facultades para determinar los criterios encaminados a establecer estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente. Asimismo, está facultada para participar en la adopción de instrumentos económicos dirigidos a la protección, restauración y conservación del medio ambiente. Todo lo anterior se encuentra fundamentado en el artículo 32-bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La política ambiental construida por la vía administrativa, es obligatoria sólo para la administración pública federal, los gobiernos estatales y municipales bajo los términos del artículo 6º fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por su parte, las NOM's vinculan también a los particulares a través de los convenios de concertación que pueden suscribir con autoridades ambientales.¹²

¹² Quintana Valtierra Jesús. Derecho Ambiental Mexicano. Lineamientos Generales. México, Porrúa, 2000.. p103.

3.1.3. La vía de la Planeación.

Esta vía obliga en la medida en que rigen los planes gubernamentales. Se denomina como “inductiva”, ya que puede conducir, alentar o persuadir a los particulares e inclusive a la administración pública, asimismo, también puede ser vinculante para el Estado y para la sociedad. Las bases jurídicas para la planeación en México se encuentran en la Constitución en los artículos 25 y 26. Los cuales se reglamentan en la Ley de Planeación (Diario Oficial de la Federación 51-1983). La misma Ley de Planeación establece las bases de un sistema Nacional de Planeación Democrática (artículos 4º y del 12 al 20), sin embargo, indudablemente el instrumento fundamental de la planeación es el Plan Nacional de Desarrollo, al cual se “Subordinan los Programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se formulen (art. 26)”¹³

Antes de la promulgación de la LEGEPA, la política ambiental se encontraba dentro del Sistema de Planeación Nacional para el Desarrollo. Actualmente, la encontramos en el artículo 17 de la LEGEPA, una de las bases de la planeación nacional, en la cual se incluye la política ambiental y el ordenamiento ecológico, así como las competencias y atribuciones del Gobierno Federal y las entidades de la

¹³ Brañez, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. México. Fondo de Cultura Económica. 2000, p. 180.

Administración Pública Federal. Asimismo, la LEGEEPA establece los lineamientos conforme el Plan Nacional de Desarrollo.

El concepto de planeación en México según IGNACIO PICHARDO PAGAZA y citado por QUINTANA es el siguiente:

“la planeación es una función de la administración que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones, a corto, mediano y largo plazos; definir las políticas o estrategias para alcanzar esos objetivos, ordenarlos de acuerdo a prioridades; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución y dar las bases para poder realizar las otras funciones generales de la administración: la programación, el financiamiento, la administración de personal, el control y evaluación de resultados.”¹⁴

Dentro de la planeación nacional del desarrollo, se debe incluir la política ambiental y el ordenamiento ecológico que se establezcan conforme a la Ley. dentro del ámbito nacional, el autor Pichardo Pagaza, establece que en general la planeación envuelve dos formas:

a) Obligatoria o Forzosa. Se sustenta en la propiedad pública de la mayoría de los bienes de producción, donde la propiedad privada juega un papel menor y en la cual la asignación de recursos en la economía no se hace a través de las fuerzas del mercado, sino administrativamente.

¹⁴ Quintana Valtierra Jesús. Derecho Ambiental Mexicano. Lineamientos Generales. México, Porrúa, 2000.. p105

b) Inducida o indicativa. Es obligatoria sólo para el sector público y un indicador no obligatorio para el sector privado. En Nuestro sistema legal y de gobierno, la planeación se ubica en el ámbito de la planeación indicativa.¹⁵

Dentro de los principales retos a los que se enfrenta la planeación se encuentran: hacer coherente el modelo económico vigente con las expectativas sociales generadas por las reformas constitucionales; y lograr la descentralización ya que se requiere de una efectiva transferencia y distribución de facultades, atribuciones, y prestación de servicios públicos, para alcanzar los beneficios de los objetivos planteados.

3.2. Instrumentos para la aplicación de la política ambiental

La legislación mexicana en materia ambiental, establece los mecanismos para la aplicar la política ambiental. La Ley da respuesta al qué hacer para que pueda funcionar de manera eficaz dicha política. La LEGEPA establece en sus artículos del 17 a 41 una serie de instrumentos preventivos y correctivos mediante los cuales da curso a la aplicación de la política ambiental.

3.2.1 Instrumentos Preventivos.

¹⁵ Ibidem.106

Dentro de esta clasificación se encuentran: la planeación ambiental, el ordenamiento ecológico del territorio; los instrumentos económicos; la regulación ambiental de los asentamientos humanos; la evaluación del impacto ambiental; las normas oficiales mexicanas en materia ambiental; la autorregulación y las auditorías ambientales; las medidas de protección de áreas naturales y la investigación y educación ecológicas.

3.2.2 Instrumentos Correctivos.

Estos son verdaderos instrumentos de control que tienen como propósito el de asegurar la aplicación de la LEGEPA. Dentro de éstos se ubican: las medidas de inspección y vigilancia; las medidas de seguridad; las sanciones administrativas; las sanciones penales y las sanciones civiles. A su vez, se pueden dividir en mecanismos de *comando-control* y *económicos*.

Los mecanismos de *comando-control* se definen como: el “conjunto de regulaciones que prescriben conductas apropiadas para la consecución de los fines de la política ambientales, así como los mecanismos establecidos en esas regulaciones para su aplicación, incluso de una manera coactiva.” Dentro de estos mecanismos se encuentran las medidas de inspección, vigilancia y las medidas de seguridad.

Los mecanismos *económicos* por su parte, son el conjunto de “regulaciones que buscan valerse de los intereses de los agentes económicos para fines propios de la política ambiental” así encontramos a las sanciones administrativas; sanciones penales y civiles.