

878509

**UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO**  
ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



**“ LA INEFICACIA DE LOS INSTRUMENTOS  
ADMINISTRATIVOS FEDERALES PARA LA  
PROTECCIÓN AMBIENTAL ”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

**VERÓNICA VELASCO ARÉVALO**

DIRECTOR DE TESIS: ARTURO VLADIMIR TOLEDO VIRUEGO



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.

# **CAPITULADO**

## **INTRODUCCION**

### **CAPITULO I**

#### **I.- HISTORIA DEL DERECHO AMBIENTAL**

##### **1.1 Antecedentes históricos de la Ecología**

##### **1.2 La importancia de la protección del medio ambiente**

#### **1.3 CONFERENCIAS INTERNACIONALES**

##### **1.3.1 La Conferencia sobre el medio humano de Estocolmo**

###### **a) Sus Principios Fundamentales**

##### **1.3.2 La Declaración de Río sobre medio ambiente y el desarrollo**

###### **a) Sus Principios Fundamentales**

##### **1.4 Primeras disposiciones en materia ecológica en México**

### **CAPITULO II**

#### **2.0 SECRETARIA DE SALUD (SSA)**

##### **2.1 Funciones**

###### **2.1.1 Campos de Acción**

###### **2.1.2 Programas de Modernización**

#### **2.1 SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL (sedesol)**

##### **2.2.1 Estructura, funciones y ámbitos de acción**

##### **2.2.2 Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

## **2.3 SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE RECURSOS NATURALES Y PESCA (SEMARNAP) Y AHORA (SEMARNAT)**

### **2.3.1 Recursos Naturales**

### **2.3.2 Agua, pesca y acuacultura**

### **2.3.3 Protección del medio ambiente**

### **2.3.4 Relaciones Internacionales**

### **2.3.5 Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental**

#### **a) Programa de medio ambiente y R. Naturales**

### **2.3.6 Reglamento Interno de la SEMARNAT**

#### **a) De la Procuraduría Federal de Protección al ambiente**

### **2.3.7 Estructura Orgánica de SEMARNAT**

### **2.3.8 Funciones de la Secretaría**

#### **a) Legislación Ambiental**

##### **1. Internacional**

##### **2. Federal**

##### **3. Reglamentos**

##### **4. Estatal**

##### **5. Normas**

## **CAPITULO III**

### **3.1 El ordenamiento Ecológico de Territorio**

#### **3.1.1 Propiedad Privada y ordenamiento ecológico del territorio**

### **3.2 La Evaluación del Impacto Ambiental**

#### **3.2.1 Introducción**

#### **3.2.2 Ámbitos de Aplicación de la Evaluación de Impacto Ambiental**

##### **a) Casos**

- 3.3 Procedimientos de Evaluación del Impacto Ambiental**
- 3.4 Inicio del procedimiento con el informe preventivo**
- 3.5 La presentación de la manifestación del Impacto Ambiental**
- 3.6 Participación Pública**
- 3.7 Contenido de la Resolución**
- 3.8 Licencia única ambiental**

**CONCLUSIONES**

**BIBLIOGRAFIA**

## ***Introducción***

Por medio del siguiente trabajo de investigación se pretende estudiar, definir, y comprender el derecho ecológico.

Se investigara sobre la prevención que existe con relación a la contaminación ambiental.

Abarcando temas sobre la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente; así como sus leyes respectivas reglamentarias.

Se hablará sobre la conservación ambiental; se logrará con esta investigación de campo aportar un análisis profundo así como una conciencia sobre la importancia que tiene la conservación, restauración y protección de nuestras zonas ecológicas naturales; no solo como parte del patrimonio estatal, sino como un medio necesario para perseverar la existencia de la especie humana.

Se analizaran las funciones de la administración pública federal, que realiza con cada una de sus secretarías de estado las cuales desempeñan principalmente una o varias funciones administrativas y ambientales.

Finalmente se podrá identificar cada uno de los instrumentos administrativos como son : La Evaluación de impacto ambiental, El Ordenamiento ecológico del territorio, y la Licencia Unica ambiental.

# CAPITULO I

## I.- HISTORIA DEL DERECHO AMBIENTAL

### 1.1 Antecedentes Históricos de la Ecología

A partir de la década de 1960, la Ecología se convirtió en una de las ciencias de importancia fundamental tanto en el conocimiento popular como en el campo de la Biología. Actualmente resulta evidente que los problemas más graves por los que atraviesa la humanidad, entre ellos la explosión demográfica, la escasez de alimentos, la contaminación ambiental y los problemas de tipo social y político que ellos involucran son en gran parte ecológicos.

Se ha dicho que los estudios sobre la Ecología ocurren desde la antigua Grecia, cuando Teofrasto, amigo de Aristóteles, comenzó por describir la interrelación entre organismos y entre éstos y su ambiente no común, es decir, en el que viven de forma no habitual. Los fundamentos de la Ecología moderna se basan en las investigaciones de fisiólogos de aquella época sobre la vida animal y vegetal.

Sin embargo el término Ecología parece que se empleó por vez primera a mediados del siglo XIX.

El 1º de Enero de 1858, el naturalista-trascendentalista de Nueva Inglaterra (Estados Unidos) Henry David Thoreau escribía a su primo George Thatcher, de Bangor, Maine :”El señor Hoar está aún en Concord, ocupado en la Botánica Ecológica, etc con el propósito de que le resulte residencia en el extranjero”.

Aunque el origen del término es dudosa en general se acepta que fue el biólogo alemán Ernst Haeckel quien la

definió como: “el conjunto de conocimientos referentes a la economía de la naturaleza, la investigación de todas las relaciones del animal tanto con su medio inorgánico como orgánico, incluyendo sobre todo su relación amistosa y hostil con aquellos animales y plantas con las que se relaciona directa o indirectamente”.

En una palabra la Ecología es el estudio de todas las complejas interrelaciones a las que Darwin se refería como las condiciones de la lucha por la existencia.

A comienzos del presente siglo y en décadas subsiguientes, grupos botánicos europeos y norteamericanos estudiaron a las plantas desde dos puntos de vista distintos. Los europeos se dedicaron más a la composición, estructura y distribución, mientras que a los norteamericanos estudiaron el desarrollo de las comunidades de plantas, a lo que denominaron sucesión.

Tanto la ecología vegetal como la animal se desarrollaron en forma separada hasta que los biólogos norteamericanos destacaron la interrelación de las comunidades vegetales y animales formando un todo biótico.

La Ecología moderna apareció en 1942 con el desarrollo del concepto dinámico-trófico de la ciencia, por el norteamericano R. L. Lindeman, que detalla el flujo de la energía a través del ecosistema.

El estudio del flujo de la energía y del ciclo de los elementos nutritivos fue estimulado por el desarrollo de nuevas técnicas, como el uso de radioisótopos, la microcalorimetría, la utilización de computadoras y las matemáticas aplicadas. Estos métodos modernos estimularon el desarrollo de una nueva etapa en el estudio de la Ecología.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Enciclopedia Barsa. Editado: Enciclopedia Británica de México 1985.

## **1.2.- La importancia de la protección del medio ambiente.-**

El hombre, organismo dominante en la tierra, se ha mantenido alejado de la interacción de los elementos con vida. Sin embargo está inexorablemente ligado al medio ambiente. El aire que respira, el agua que bebe, los alimentos que consume y los elementos que usa y desecha, lo atan a las funciones de los ecosistemas locales y globales.

La agricultura y la pesca representan algún aspecto de la explotación del hombre a los ecosistemas naturales, así como también la explotación minera y la de recursos del subsuelo como el gas natural y el petróleo.

Para conseguir una producción máxima de alimentos ha eliminado ecosistemas estables y complejos, reemplazándolos por otros frágiles y simplificados, en los cuales el flujo de la energía se canaliza en cosechas.

Uno de los principales problemas para la conservación del ambiente fue el desarrollo de la agricultura que depende la adaptación ecológica de las plantas a las condiciones ambientales y de la capacidad genética de las plantas para adaptarse a las prácticas de cultivo y fertilización. Esta última altera el ritmo y la cantidad de elementos nutritivos que entran en los ecosistemas y en algunos casos produce reacciones negativas, como por ejemplo el caso de los fosfatos que estimulan el crecimiento de algas en estanques y lagos.

Los ecosistemas simplificados atraen también a las plagas, tanto de vegetales como animales y ello representa gastos considerables para su neutralización. La siembra inadecuada puede resultar también en erosión eólica o acuática, que empobrece las tierras destinadas a los cultivos.

La adecuada administración y control de los bosques, por ejemplo, involucra el corte y quema controlados de los árboles para mantenerlos en estado de desarrollo, principalmente de las especies más deseables desde el punto de vista económico.

La explotación de los recursos del mar requiere conocimientos de la biología marina y de los aspectos físicos esenciales del medio ambiente.

Inadecuados conocimientos en la materia, especialmente en la dinámica de la población, amenazarían con extinguir las especies útiles, destruyendo la industria pesquera y eliminando así una importante fuente de proteínas para la alimentación del hombre.

Así mismo la contaminación ambiental representa una anulación de los ciclos biogeoquímicos de la naturaleza.

El hombre arroja al espacio, al ecosistema global y biosfera, más elementos de los que normalmente pueden ser sometidos a ciclo natural. Esos materiales se acumulan en la biosfera y tienen efectos negativos, posiblemente letales sobre los organismos vivos. El dióxido de azufre, por ejemplo, puede extinguir plantas y animales y el exceso de nitrógeno y de fósforo en el agua sofoca a los peces y otros organismos acuáticos.

Los contaminantes atmosféricos están aumentando los casos de bronquitis crónica y las irritaciones de tipo nasofaríngeo y oftálmico, como también el cáncer de pulmón.

Otros de los grandes efectos de los contaminantes sobre la naturaleza y el hombre es el adelgazamiento en la capa de ozono, este adelgazamiento ocurre cuando el balance natural entre la producción y la destrucción estratosférico tiende hacia la destrucción.

Aun cuando los procesos naturales pueden causar una pérdida temporal de ozono, el cloro y bromo emitidos y liberados de muchos compuestos sintéticos, es ahora la mayor causa de la pérdida de ozono en la estratosfera en

todo el mundo desde 1980. Los clorofluorocarbonos productos de las radiaciones ultravioletas sobre el cloro y el bromo han acabado con el 80 % del ozono.

Cabe así mismo mencionar que otras alteraciones en el medio ambiente que producen efectos catastróficos en la naturaleza y en el hombre son: el agotamiento de la capa de ozono anteriormente mencionado, la escasez del agua, el cambio climático, el descongelamiento de los polos entre otros y ponen en riesgo la continuidad del hombre sobre la tierra.

Derivado de la problemática ambiental descrita, el concierto internacional se vio obligado a trabajar en conjunto, así se llevaron a cabo:

“La Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo”  
y “La Cumbre de Estocolmo “

De las cuales menciono los principios fundamentales que se trataron en dichas conferencias en relación al medio ambiente:

## 1.3 CONFERENCIAS INTERNACIONALES

### 1.3.1- La Conferencia sobre el medio humano de Estocolmo

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano se celebró en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, bajo la presidencia del ministro de Agricultura sueco, Ingemund Bengtsson, con la participación de 1,200 delegados que representaban a 113 países como por ejemplo: Brasil, China, India, Indonesia, México, Nigeria, Rusia, USA, Canadá, Pakistán, Sudáfrica, Japón, Comunidad Europea, Cuba, Chile, Perú, Barbados, Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá, etc.

### ***DECLARACIÓN DE ESTOCOLMO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE HUMANO\****

***Proclamada por: Conferencia de las Naciones  
Unidas sobre el Medio Ambiente Humano.  
Fecha de adopción: 16 de junio de 1972.***

---

I  
**PROCLAMA QUE:**

1. *El hombre es a la vez obra y artífice del medio ambiente que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.*

2. *La protección y mejoramiento del medio ambiente humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos.*

3. *El hombre debe hacer constante recapitulación de su experiencia y continuar descubriendo, inventando, creando y progresando. Hoy en día, la capacidad del hombre de transformar lo que le rodea, utilizada con discernimiento, puede llevar a todos los pueblos los beneficios del desarrollo y ofrecerles la oportunidad de ennoblecer su existencia. Aplicado errónea o imprudentemente, el mismo poder puede causar daños incalculables al ser humano y a su medio ambiente. A nuestro alrededor vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la tierra, niveles peligrosos de contaminación del agua, del aire, de la tierra y de los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de recursos*

*insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio ambiente por él creado. Especialmente en aquel en que vive y trabaja.*

*4. En los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo. Millones de personas siguen viviendo muy por debajo de los niveles mínimos necesarios para una existencia humana decorosa, privadas de alimentación y vestido, de vivienda y educación, de sanidad e higiene adecuadas. Por ello, los países en desarrollo deben dirigir sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo presente sus prioridades y la necesidad de salvaguardar y mejorar el medio ambiente. Con el mismo fin, los países industrializados deben esforzarse por reducir la distancia que los separa de los países en desarrollo. En los países industrializados, los problemas ambientales están generalmente relacionados con la industrialización y el desarrollo tecnológico.*

*5. El crecimiento natural de la población plantea continuamente problemas relativos a la preservación del medio ambiente, y se deben adoptar las normas y medidas apropiadas, según proceda, para hacer frente a esos problemas. De todas las cosas del mundo, los seres humanos son lo más valioso. Ellos son quienes promueven el progreso social, crean riqueza social, desarrollan la ciencia y la tecnología y, con su duro trabajo transforman continuamente el medio ambiente humano. Con el progreso social y los adelantos de la producción, la ciencia y la tecnología, la capacidad del hombre para mejorar el medio ambiente se acrece a cada día que pasa.*

*6. Hemos llegado a un momento de la historia en que debemos orientar nuestros actos en todo el mundo atendiendo con mayor solicitud a las consecuencias que puedan tener para el medio ambiente. Por ignorancia o indiferencia, podemos causar daños inmensos e*

*irreparables al medio ambiente terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar. Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio ambiente más en consonancia con las necesidades y aspiraciones del hombre. Las perspectivas de elevar la calidad del medio ambiente y de crear una vida satisfactoria son grandes. Lo que se necesita es entusiasmo, pero, a la vez, serenidad de ánimo, trabajo afanoso, pero sistemático. Para llegar a la plenitud de su libertad dentro de la naturaleza, el hombre debe aplicar sus conocimientos a forjar, en armonía con ella, un medio ambiente mejor. La defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas.*

*7. Para llegar a esta meta será menester que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos ellos participen equitativamente en la labor común. Hombres de toda condición y organizaciones de diferente índole plasmarán, con la aportación de sus propios valores y la suma de sus actividades, el medio ambiente del futuro. Corresponderá a las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la mayor parte de la carga en cuanto al establecimiento de normas y la aplicación de medidas de gran escala sobre el medio ambiente, también se requiere la cooperación internacional con objeto de allegar recursos que ayuden a los países en desarrollo a cumplir su cometido en esta esfera. Y hay un número cada vez mayor de problemas relativos al medio ambiente que, por ser de alcance regional o mundial o por repercutir en el ámbito internacional común, requerirán una amplia colaboración*

*entre las naciones y la adopción de medidas para las organizaciones internacionales en interés de todos. La Conferencia encarece a los gobiernos y a los pueblos que unen esfuerzos para preservar y mejorar el medio ambiente humano en beneficio del hombre y de su posteridad.*

## **II** **PRINCIPIOS**

*Expresa la convicción común de que:*

*Principio 1. El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.*

*Principio 2. Los recursos naturales de la tierra incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.*

*Principio 3. Debe mantenerse y, siempre que sea posible, restaurarse o mejorarse la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables.*

*Principio 4. El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestres y su hábitat, que se encuentran*

*actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y la fauna silvestres.*

*Principio 5. Los recursos no renovables de la tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparte los beneficios de tal empleo.*

*Principio 6. Debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas o de otras materias a la liberación de calor, en cantidades o concentraciones tales que el medio ambiente no puede neutralizarlas, para que nos se causen daños graves o irreparables a los ecosistemas. Debe apoyarse la justa lucha de los pueblos de todos los países contra la contaminación.*

*Principio 7. Los Estados deberán tomar todas las medidas posibles para impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud del hombre, dañar los recursos vivos y la vida marina, menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otras utilidades legítimas del mar.*

*Principio 8. El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y de trabajo favorable y para crear en la tierra las condiciones necesarias de mejora de la calidad de vida.*

*Principio 9. Las deficiencias del medio ambiente originadas por las condiciones del subdesarrollo y los desastres naturales plantean graves problemas, y la mejor manera de subsanarlas es el desarrollo acelerado mediante la transferencia de cantidades considerables de asistencia financiera y tecnológica que completamente los esfuerzos internos de los países en desarrollo y la ayuda oportuna que pueda requerirse.*

*Principio 10. Para los países en desarrollo, la estabilidad de los precios y la obtención de ingresos adecuados de los productos básicos y las materias primas son elementos esenciales para la ordenación del medio ambiente, ya que han de tenerse en cuenta tanto los factores económicos como los procesos ecológicos.*

*Principio 11. Las políticas ambientales de todos los Estados deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo y no deberían coartar ese potencial ni obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida para todos, y los Estados y las organizaciones internacionales deberían tomar las disposiciones pertinentes con miras a llegar a un acuerdo para hacer frente a las consecuencias económicas que pudieran resultar, en los planos nacional e internacional, de la aplicación de medidas ambientales.*

*Principio 12. Deberían destinarse recursos a la conservación y mejoramiento del medio ambiente teniendo en cuenta las circunstancias y las necesidades especiales de los países en desarrollo y cualesquiera gastos que pudieran originar a estos países la inclusión de medidas de conservación del medio ambiente en sus planes de desarrollo, así como la necesidad de prestarles, cuando lo soliciten, más asistencia técnica y financiera internacional con ese fin.*

*Principio 13. A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente humano en beneficio de su población.*

*Principio 14. La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que*

*puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente.*

*Principio 15. Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio ambiente y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos. A este respecto deben abandonarse los proyectos destinados a la dominación colonialista y racista.*

*Principio 16. En las regiones en que exista el riesgo de que la tasa de crecimiento demográfico o las concentraciones excesivas de población perjudiquen al medio ambiente o desarrollo, o en que la baja densidad de población pueda impedir el mejoramiento del medio ambiente humano y obstaculizar el desarrollo, deberían aplicarse políticas demográficas que respetasen los derechos humanos fundamentales y contasen con la aprobación de los gobiernos interesados.*

*Principio 17. Debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los Estados con el fin de mejorar la calidad del medio ambiente.*

*Principio 18. Como parte de su contribución al desarrollo económico y social se debe utilizar la ciencia y la tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio ambiente, para solucionar los problemas ambientales y para el bien común de la humanidad.*

*Principio 19. Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada, y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las*

*colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio ambiente en toda su dimensión humana. Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio ambiente humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos.*

*Principio 20. Se deben fomentar en todos los países, especialmente en los países en desarrollo, la investigación y el desarrollo científicos referentes a los problemas ambientales, tanto nacionales como multinacionales. A este respecto, el libre intercambio de información científica actualizada y de experiencia sobre la transferencia debe ser objeto de apoyo y asistencia, a fin de facilitar la solución de los problemas ambientales; las tecnologías ambientales deben ponerse a disposición de los países en desarrollo en unas condiciones que favorezcan su amplia difusión sin que constituyan una carga económica para esos países.*

*Principio 21. De conformidad con la carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.*

*Principio 22. Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el*

*control de tales Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción.*

*Principio 23. Sin perjuicio de los criterios que puedan acordarse por la comunidad internacional y de las normas que deberán ser definidas a nivel nacional, en todos los casos será indispensable considerar los sistemas de valores prevalecientes en cada país y la aplicabilidad de unas normas que, si bien son válidas para los países más avanzados, pueden ser inadecuadas y de alto costo social para los países en desarrollo.*

*Principio 24. Todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio ambiente. Es indispensable cooperar, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados, para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades que se realicen en cualquier esfera puedan tener para el medio ambiente, teniendo en cuenta debidamente la soberanía y los intereses de todos los Estados.*

*Principio 25. Los Estados se asegurarán que las organizaciones internacionales realicen una labor coordinada, eficaz y dinámica en la conservación y mejoramiento del medio ambiente.*

*Principio 26. Es preciso librar al hombre y a su medio ambiente de los efectos de las armas nucleares y de todos los demás medios de destrucción en masa. Los Estados deben esforzarse por llegar pronto a un acuerdo, en los órganos internacionales pertinentes, sobre la eliminación y destrucción completa de tales armas.*

## **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**

*Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*

*La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,*

*Habiéndose reunido en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992,*

*Reafirmando la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972, y tratando de basarse en ella,*

*Con el objetivo de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas,*

*Procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial,*

*Reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar,*

*Proclama que:*

### **PRINCIPIO 1**

*Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible.*

*Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.*

## **PRINCIPIO 2**

*De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.*

## **PRINCIPIO 3**

*El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.*

## **PRINCIPIO 4**

*A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.*

## **PRINCIPIO 5**

*Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.*

## **PRINCIPIO 6**

*problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional.*

### **PRINCIPIO 13**

*Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.*

### **PRINCIPIO 14**

*Los Estados deberían cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana.*

### **PRINCIPIO 15**

*Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño*

*grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.*

#### **PRINCIPIO 16**

*Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, 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 17**

*Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que este sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.*

*PRINCIPIO 18 Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados.*

#### **PRINCIPIO 19**

*Los Estados deberán proporcionar la información pertinente y notificar previamente y en forma oportuna a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos*

*adversos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe.*

#### **PRINCIPIO 20**

*Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible.*

#### **PRINCIPIO 21**

*Debería mobilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un mejor futuro para todos.*

#### **PRINCIPIO 22**

*Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.*

#### **PRINCIPIO 23**

*Deben protegerse el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación.*

#### **PRINCIPIO 24**

*La guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible. En consecuencia, los Estados deberán respetar*

*las disposiciones de derecho internacional que protegen al medio ambiente en épocas de conflicto armado, y cooperar en su ulterior desarrollo, según sea necesario.*

#### **PRINCIPIO 25**

*La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.*

#### **PRINCIPIO 26**

*Los Estados deberán resolver pacíficamente todas sus controversias sobre el medio ambiente por medios que corresponda con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas.*

#### **PRINCIPIO 27**

*Los Estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible.*

---

1) Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972 (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.73.II.A.14 y corrección), cap. 1.

2) Internet [www.declaracionderio.com](http://www.declaracionderio.com)

## **1.4 Primeras Disposiciones en materia ecológica en México:**

En derecho positivo mexicano ,las primeras disposiciones sistemáticas en materia ecológica se dan en 1971, con la reforma constitucional al artículo 73 fracción XVI base 4ª y la expedición de la Ley federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (1971),seguida por la Ley Federal de Protección al Ambiente (1982).

La Ley Federal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988) se ocupa fundamentalmente de estos aspectos:

- a) El ordenamiento ecológico del territorio nacional
- b) El establecimiento de zonas prioritarias de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- c) El cuidado de los sitios necesarios para asegurar el mantenimiento e incremento de los recursos genéticos de la flora y la fauna silvestres y acuática; frente al peligro de deterioro grave o extinción.
- d) El establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas.
- e) La preservación, la restauración ,y el mejoramiento del ambiente.
- f) El aprovechamiento racional de los elementos naturales de manera que sea compatible la obtención de beneficios económicos con el equilibrio de los ecosistemas.
- g) La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y el suelo.
- h) La concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios en materia ambiental.
- i) La coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como la participación de la sociedad en dicha materia.

## CAPITULO II

### SECRETARIA DE SALUD

#### 2.1 FUNCIONES.-

México es uno de los países que han incorporado en su constitución política el derecho a la protección de la salud. Hacer creciente y efectivo este derecho ha requerido fundamentalmente una reforma sanitaria en la que son puntos medulares la emisión de la Ley General de Salud y la formulación e implantación del Programa Nacional de Salud. Así mismo se ha fincado un cambio estructural que abarca a los tres órdenes de gobierno ,a través del cual se deslindan las responsabilidades de los diferente elementos que constituyen el Sistema Nacional de Salud, para estar en capacidad de promover el bienestar Integral de personas y comunidades.

Dentro de ese cambio estructural, la regulación sanitaria ha tenido especial significado por constituir una de las funciones sustantivas de la SSA, especialmente porque hasta antes del cambio su papel se había restringido a la realización de actividades de vigilancia y control sanitarios, fundamentalmente mediante el otorgamiento de autorizaciones sanitarias.

Sin embargo, actualmente se caracteriza por la conformación de un espacio donde se adicionan nuevos conceptos de regulación y fomento sanitarios a los tradicionales de control y vigilancia, con el objeto de mejorar la calidad de los servicios, dotándolos de bases científicas y de procedimientos técnicos y administrativos, modernos y eficientes.

La Ley general de Salud, los reglamentos de control sanitario de actividades ,establecimientos, productos y servicios y de control sanitario de la publicidad, así como el cuerpo de normas, constituyen el marco que finca la naturaleza y alcances de la regulación sanitaria.

En México la regulación sanitaria presenta características inherentes a su naturaleza, que la distinguen de otros campos de la salud pública; éstas son:

1.- Es una función de gobierno cuyo diseño, normatividad y conducción es responsabilidad exclusiva de la SSA, en tanto que su ejercicio se realiza mediante la aplicación de un modelo en el que se coordinan, complementándose .las acciones federales, estatales y municipales, y se propicia la participación de los sectores social y privado, en las concertaciones que hagan posible el cumplimiento y adecuada cobertura de los programas.

2.- La regulación sanitaria protege la salud en tres vertientes principales : por un lado, mediante la detección y prevención de riesgos y daños a la salud, en especial de los derivados de la fabricación, distribución, comercialización y consumo de productos, insumos, bienes y servicios; por otro, al detectar y prevenir el deterioro de los ecosistemas y, finalmente, en el papel que juega para abatir los riesgos y daños de la salud que se genera en el ámbito ocupacional.

3.- Los efectos de la regulación sanitaria inciden en el beneficio colectivo, sin distinguir a los individuos o sectores específicos de la población, mejorando con ello, de manera directa el nivel de bienestar social.

4.-La regulación sanitaria influye directamente en el desarrollo socioeconómico del país, a través de la

normalización, verificación y orientación de los diversos procesos productivos y de comercialización, con los que se asegura la aplicación de procedimientos uniformes en la certificación, la inocuidad de los productos e insumos y la calidad sanitaria de los bienes y servicios.

5.- La regulación sanitaria busca e interviene en la concertación de acciones con los sectores social y privado para procurar directa e indirectamente que la producción, distribución y comercialización de bienes, insumos y servicios con los requisitos sanitarios que garanticen la mínima exposición de daños a la salud.

6.- La regulación sanitaria promueve, entre la población, el auto cuidado de la salud, modificando patrones de conducta inadecuados, particularmente en el ámbito del saneamiento básico y en el de la publicidad de productos y servicios.

7.- La regulación sanitaria contribuye al fortalecimiento de la atención primaria de la salud y, por ende, a la disminución de infraestructuras complejas y costosas dedicadas a la atención de la salud.

8.- La regulación sanitaria promueve la coordinación intersectorial para reforzar la capacidad normativa, técnica y de concertación del Estado, a fin de garantizar el cumplimiento de las políticas, programas, y proyectos enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo.

En resumen la regulación sanitaria se define como el conjunto de acciones preventivas que lleva a cabo el gobierno mexicano, para normar y controlar las condiciones sanitarias del hábitat humano, los establecimientos, las actividades, los equipos, los vehículos y las personas que

puedan representar riesgo o daño a la salud de la población en general, así como a través de prácticas de repercusión personal y colectiva.

### CAMPOS DE ACCION.-

La regulación sanitaria se ha disgregado en tres campos de acción: la regulación, el control y el fomento.

La regulación es la base legal que fundamenta las acciones de control y fomento sanitario, y establece las políticas para la administración de los servicios a través de leyes, reglamentos normas, decretos, acuerdos y convenios.

Se encamina principalmente al establecimiento del marco legal, técnico y administrativo para el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios; comprende, además la elaboración de investigaciones, estudios y dictámenes técnicos así como lineamientos de organización y administración en general.

De ésta forma la regulación define, por parte del Estado, las normas sanitarias que deben observar los particulares en el desarrollo de sus actividades, en la operación de sus establecimientos y servicios y en el proceso o funcionamiento de sus productos, equipos y vehículos,

Así como en su publicidad. La regulación también actúa en la normalización de las diversas materias del saneamiento básico, de la salud ambiental, de la salud ocupacional y de la sanidad internacional.

El control es el conjunto de actos de autoridad que ejercen las instancias sanitarias responsables, con el propósito de verificar que los establecimientos, vehículos, actividades, productos, equipos y personas cumplan con los requisitos y las condiciones establecidas por la legislación sanitaria, a fin de prevenir riesgos y daños a la salud de la población.

Incorpora los actos de la autoridad sanitaria destinados a vigilar y garantizar el cumplimiento de las disposiciones sanitarias por parte de las personas físicas o morales sujetas a la regulación sanitaria.

El control sanitario tiene por objeto proteger la salud de la población, asegurando el cumplimiento de las disposiciones sanitarias, bien sea haciendo uso de verificaciones, muestreos, monitoreos y supervisiones, o bien imponiendo sanciones o medidas de seguridad.

Se realiza dentro de los otorgamientos de diversas autorizaciones, tales como la licencia sanitaria para establecimientos y vehículos; registros sanitarios para productos; tarjetas de control sanitario para personas y autorizaciones para profesionistas responsables de la producción y de la atención de servicios.

Así mismo, el sistema de inspección sanitaria, entendida como una práctica de autoridad en relación a la observancia de las normas, operaba bajo un marco de rigidez que privilegiaba la búsqueda de omisiones y faltas del usuario, por sobre la identificación de soluciones y el fomento de prácticas adecuadas de seguridad sanitaria. El esquema de modernización de regulación sanitaria desarrollado por la SSA, se sustenta en las recientes modificaciones a la Ley General de Salud y se encamina al establecimiento de un

Modelo ágil, sencillo, transparente, eficaz y con bases científicas y procedimientos técnicos modernos y confiables. Así, por ejemplo, una medida generalizada fue la eliminación de la tarjeta de control sanitaria para trabajadores de todos los giros, ya que solo se había constituido en un trámite sin impacto real en el cuidado de la salud de la población.

La licencia sanitaria se mantiene exclusivamente en los casos de fabricación de medicamentos plaguicidas y sustancias tóxicas, en tanto que el registro previo sólo permanece para los medicamentos, como mecanismo de certificación sanitaria.

Se mantiene también vigente la figura de responsable sanitario sólo para laboratorios y farmacias.

El establecimiento del modelo post comercialización seleccionado como medida de control, ha implicado la simplificación y actualización de criterios tanto en los modelos de notificación por parte de productores y prestadores de servicios, como en el ejercicio de la vigilancia y control sanitario, para el cuidado de la calidad sanitaria de los bienes y servicios que se ofrecen en el Territorio nacional.

Por otro lado, en el contexto de las acciones para facilitar el comercio internacional, solo se mantiene el permiso previo de importación para medicamentos y estupefacientes, plaguicidas y otros insumos para la salud, así como cuando constituya el mecanismo idóneo para asegurar que los productos que se importan no representen un riesgo para la salud.

Para aquellos productos que no requieran permisos de importación, pero que sean susceptibles de contaminación, alteración o adulteración, se ha diseñado un mecanismo de aceptación de certificados sanitarios oficiales, expedidos por las autoridades correspondientes del país de origen, mismos que podrán reforzarse mediante acuerdos o convenios internacionales de aceptación mutua. Asimismo, se ha contemplado realizar un muestreo aleatorio con todos los productos que ingresen al país; aquellos que sean novedosos o que ingresen por primera vez, obligatoriamente se incluirán en la muestra.

En el caso de alimentos, bebidas y demás productos de éste rubro, de acuerdo con lo previsto por la ley se contará con dos vertientes de ingreso: la de aquellos productos sujetos a un sistema de libre ingreso, que participarán en el muestreo aleatorio y deberán presentar certificación

Sanitaria del país de origen, y la de aquellos que, por acuerdo del Secretario de Salud publicado en el Diario Oficial de la Federación, deberán sujetarse al esquema del permiso previo. Por lo que se refiere a exportación, la SSA únicamente exige la autorización correspondiente cuando se trata de estupefacientes, psicotrópicos o sangre y sus derivados, manteniendo la política de expedición de certificados, programas regulares de trabajo de las autoridades sanitarias o atendiendo a los reclamos o informes de particulares sobre anomalías sanitarias que se presenten.

Estas acciones tienen una vocación fundamentalmente preventiva, pues permiten comprobar periódicamente que las normas sanitarias han sido observadas en tiempo y forma por los particulares.

El control se ejerce en gran medida a través de la vigilancia sanitaria, la que, sustentada en elementos técnicos, permite al gobierno realizar su acción jurídica y administrativa para la expedición o revocación de autorizaciones sanitarias, la imposición de sanciones o la aplicación de medidas de seguridad.

El fomento es el conjunto de medidas gubernamentales para promover la divulgación y el cumplimiento de las disposiciones sanitarias y para mejorar Así las condiciones de salud en el país , con la colaboración y corresponsabilidad de los diversos sectores de la comunidad, poniendo énfasis en las voluntarias o de convencimiento.

El fomento sanitario promueve el mejoramiento de la salubridad en el país y de las condiciones sanitarias en el desarrollo de las actividades, en la operación de los establecimientos y en el proceso de los bienes y servicios de interés para la sociedad, todo ello a fin de asegurar la salud de la población, incrementar sus niveles de nutrición y bienestar, preservar la salud ambiental

Y ocupacional y prevenir los riesgos sanitarios. Esta acción implica la participación de la comunidad y de las autoridades sanitarias de los tres niveles de gobierno. Se manifiesta tanto en la salubridad general, competencia de la federación como en la salubridad general concurrente donde participan autoridades federales y estatales, y en la salubridad local que corresponde exclusivamente al ámbito estatal, a través de acciones públicas encaminadas a propiciar las actitudes, los valores y las conductas adecuadas en beneficio de la salud individual y colectiva y, particularmente, de aquellas dirigidas a reforzar los aspectos sanitarios en los procesos productivo, comercial y de servicios.

## **PROGRAMA DE MODERNIZACION**

Los conceptos que fueron señalados, relativos a los campos de acción de la regulación sanitaria, Corresponden a un nuevo ejercicio originado a partir de la implantación del programa de modernización de la Regulación Sanitaria, a través del cual se busca que las estructuras y procesos estén al contexto actual de los desafíos y oportunidades macroeconómicas y sociales que enfrenta nuestro país. La regulación sanitaria se fundamentó, durante más de 40 años en un concepto de "PRE-mercado" sustentado en el exclusivamente a petición de parte.

## Qué es Sedesol. Una visión de su estructura, funciones y ámbitos de acción

La Secretaría de Desarrollo Social, **Sedesol**, es la dependencia responsable de coordinar las acciones de política social del Gobierno Federal. Además de su función coordinadora, **Sedesol** tiene ámbitos propios de acción que lleva a cabo mediante una estructura que comprende:

. La Subsecretaría de **Desarrollo Regional**, que tiene a su cargo la política de superación de la pobreza en un marco de promoción del desarrollo equitativo entre las diversas regiones del país, atendiendo prioritariamente a aquellas que muestren rezagos sociales y económicos.

. Fondos de apoyo a la producción para generar oportunidad de empleo e ingreso en el sector social de la economía, entre los que destacan el Fondo Nacional para las Empresas Sociales, **Fonaes**, y el Fondo Nacional para el Fondo de las Artesanías, **Fonart**, y los Fondos Regionales Indígenas.

. El Programa de Educación, Salud y Alimentación, **Progresá**, que opera con un enfoque integral para superar la pobreza mediante la formación de capital humano.

. La Subsecretaría de **Desarrollo Urbano y Vivienda**, que se encarga del ordenamiento de las áreas urbanas y del territorio, con el fin de promover la distribución más racional y equitativa de la población y de las oportunidades de desarrollo entre las regiones. Esta Subsecretaría es también responsable de promover el acceso a una vivienda digna para sectores de la población con escasos ingresos.

. El Fondo Nacional para la Habitación Popular, **Fonhapo**, que apoya a familia de bajos ingresos para que obtengan vivienda propia.

. El Instituto Nacional de Desarrollo Social, **Indesol**, cuyas funciones se orientan a estimular la participación y la organización comunitaria para el desarrollo social, así como a labores de capacitación a favor, principalmente, de organizaciones civiles y gobiernos locales.

. El Instituto Nacional Indigenista, **INI**, que atiende el desarrollo y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas en los ámbitos productivo, legal y cultural, así como en aspectos básicos de bienestar social.

. Organismos coordinados que complementan las acciones de superación de la pobreza al atender necesidades muy específicas de grupos sociales y regiones vulnerables. **Liconsa**, ofrece leche a precio subsidiado para niños de familias de escasos recursos; **Fidelist**, proporciona tortilla gratuita también a este tipo de familias; **Diconsa**, garantiza a zonas rurales pobres y aisladas el abasto de productos básicos a precios menores a los del mercado; la Comisión Nacional para las Zonas Áridas, **Conaza**, apoya el desarrollo productivo y social de estas regiones, a la vez que lucha contra la desertificación. La Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra, **Corett**, que contribuye al desarrollo urbano y a la vivienda, mediante la identificación y regulación de reservas territoriales.

## **Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

Conforme al artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Desarrollo Social, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;
- II. Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional.
- III. Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convengan con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control;
- IV. Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción II que antecede, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- V. Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos a favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores;
- VI. Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales; así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la

Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

- VII. Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven y preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover que conciernan al interés general de los pueblos indígenas.
- VIII. Se deroga (D.O. 30 de noviembre de 2000);
- IX. Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias de la Administración Pública Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los ejecutivos estatales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;
- X. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;
- XI. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para las satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales;
- XII. Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano, y apoyar su ejecución, con la participación de los

gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado;

- XIII. Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Economía;
- XIV. Promover y apoyar mecanismos e financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;
- XV. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y el bienestar social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;
- XVI. Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Economía, así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajenos a los objetivos institucionales;
- XVII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

## **La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca ha obtenido importantes LOGROS**

A cinco años de su creación, integra la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente como base para la sustentabilidad.

México tiene el compromiso ineludible de impulsar la transición hacia un desarrollo cada vez más sustentable. La política ambiental en la presente administración se ha caracterizado por la protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

### **Recursos naturales**

. Incremento de la superficie decretada como Area Natural Protegida 15.8 millones de hectáreas; el 80 por ciento cuenta con un Consejo Técnico Asesor, programas de manejo, infraestructura y personal calificado a diferencia de 1994.

. Incremento de la superficie bajo manejo ordenado de la vida silvestre de dos millones de hectáreas en 1994, a 13.7 en el 2000, por medio de la conformación de tres mil Unidades para la Conservación, Manejo y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre (UMAS) en las que se conservan y aprovechan más de 65 especies o grupos de especies en su hábitat natural, además de preservar la biodiversidad.

. Implantación, por primer vez en México, de proyectos de recuperación de especies como lobo mexicano, águila real, águila arpía, oso negro, berrendo, borrego cimarrón, manatí del caribe, ballena gris, tortuga marina, vaquita marina, cocodrilo y guacamaya verde y roja.

. Incremento de la superficie bajo ordenamiento ecológico de un millón de hectáreas en 1994, a casi 16 en el 2000.

. Aprobación de la Ley General de Vida Silvestre, orientada a proteger los procesos naturales de ecosistemas, disminuir las probabilidades de extinción de especies y fomentar la recuperación de las que se encuentran en riesgo.

. Reformas a la Ley Forestal para mejorar el control de ilícitos, profundizar en la participación social y lograr una mejor vinculación con la ley ambiental.

. Programa Nacional de Reforestación, aplicado a más de 700 mil hectáreas con un millón 400 mil plantas y generando 256 mil empleos temporales.

. Mejoramiento del proceso de reforestación por medio de la diversificación e incorporación de más de 600 especies nativas, adecuadas a las condiciones ambientales regionales y locales.

. Realización, por primera vez en la administración pública, de la evaluación de la reforestación.

. Publicación del Atlas Forestal que da cuenta del estado de salud de nuestros bosques y selvas.

. Programa de Defensa de la Frontera Forestal y de Conservación de Suelos para mejorar la sustentabilidad de las prácticas agroproductivas y controlar y erradicar el uso del fuego con fines agropecuarios. Mediante el Programa de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva (Pasre) se ha contribuido al mejoramiento social, conteniendo los procesos de deterioro. Bajo este programa han sido atendidas más de 133 mil hectáreas, se ha asistido a mil 500 comunidades de 386 municipios, en beneficio de 40 mil productores.

. Incremento de la superficie forestal diagnosticada en materia de sanidad (plagas y enfermedades) de 1.1 millones de hectáreas anuales en 1994, a 6.1 en el 2000.

. Programa de Desarrollo Forestal (Prodefor) basado en la atención, conservación y aprovechamiento del bosque nativo, por medio de incentivos directos, por convocatoria o licitación, para la protección y fomentos forestal, beneficiando a 14 mil comunidades en una superficie de casi 6.5 millones de hectáreas.

. Instrumentación de los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (Proders) con la creación de 30 Consejeros en regiones

prioritarias de zonas marginadas de alta biodiversidad en 18 estados del país.

. Instrumentación, por primera vez en México, del Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (Prodeplan) para contribuir a reducir el déficit de materias primas forestales y fortalecer el desarrollo rural. A la fecha se ha dado apoyo en 47 mil hectáreas para el periodo 1997-2003, de las cuales se establecieron ya nueve mil.

. Incremento del volumen de madera producido en casi 40 por ciento en relación a 1994.

. Instrumentación del Programa Nacional de Protección contra Incendios Forestales en 32 entidades federativas y 23 en zonas críticas.

. Difusión y capacitación sobre la Norma Oficial Mexicana sobre uso del fuego en 668 municipios prioritarios.

. Incremento del número de centros de control y operación contra incendios forestales de 35 en 1994, a 268 en 1999, y el empleo de dos avionetas en 1997, a 65 en 1999.

. Construcción del Sistema de Detección de Puntos de Calor para la ubicación y atención oportunas de incendios.

. Instrumentación del pronóstico meteorológico numérico para dar seguimiento a los efectos de los incendios forestales.

. Decreto, por primera vez en México, de 85 de restauración ecológica afectadas por los incendios de 1998. en dichas áreas se ha reforestado 16 mil hectáreas y realizado acciones de protección y mantenimiento.

. Impartición de tres mil 874 cursos de capacitación a combatientes de incendios forestales.

. Difusión en materia de prevención de incendios a 10 mil 266 comunidades de áreas forestales y formación de nueve mil 188 grupos voluntarios para la prevención de incendios.

. Construcción de 60 mil 178 kilómetros de brechas cortafuego y realización de quemas controladas en 351 mil 431 hectáreas.

## **Agua, pesca y acuicultura**

. Incremento de la cobertura de servicios de agua potable de 74.0 millones de habitantes en 1994, a 84.6 en 1999, según cifras preliminares.

. Incremento de la cobertura de servicios de alcantarillado de 59.1 en 1994, a 71.0 millones de habitantes en 1999, según cifras preliminares.

. Incremento de la capacidad de diseño para el tratamiento de aguas residuales a 67.5 metros cúbicos por segundo, 58 por ciento más que en 1994, según cifras preliminares.

. Instalación de 18 Consejos de Cuenca con base en la zonificación de la gestión del agua, cuando sólo se contaba con uno en 1994.

Actualmente, se trabaja en el proceso de creación de ocho consejos más.

. Delimitación y actualización de los linderos de las playas, la Zona Federal Marítimo Terrestre y los Terrenos Ganados al Mar en casi mil 200 kilómetros de costa, cuando en 1994 era de 90 kilómetros.

. Incremento de la producción pesquera en el periodo 1995-1999 en un 6.4 por ciento, respecto a la registrada entre 1990 y 1994, alcanzándose en 1997 el máximo histórico.

. Cuantificación y control del esfuerzo pesquero mediante el censo de embarcaciones y pesqueras.

. Incremento de la producción acuícola nacional que actualmente beneficia a más de 70 mil familias y representa alrededor del 12 por ciento de la producción pesquera nacional.

. Producción de 30 mil toneladas de camarón cultivado, lo que representa la tercera parte de la producción total nacional de este crustáceo.

. Fortalecimiento del ordenamiento pesquero por medio de la emisión y publicación de 15 normas oficiales Mexicanas para el aprovechamiento Sustentable de ocho pesquerías marinas y siete embalses.

. Otorgamiento de 196 concesiones por 20 años y emisión de permisos a más largo plazo, de los cuales 92 por ciento tienen vigencia de dos a cuatro años, brindando seguridad y certeza jurídica a los pescadores.

. Instrumentación del Programa Nacional de Acuicultura Rural (PNAR) para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural marginada, por medio del cual se sembraron más de 64 millones de crías, se atendió a dos mil 300 comunidades en 576 municipios y se benefició a más de 53 mil familias.

. Rehabilitación de 13 sistemas lagunarios con una extensión de más de 80 mil hectáreas, lo que ha permitido incrementar su productividad.

. publicación del nuevo reglamento de la Ley de Pesca y del Acuerdo de Desregulación de Trámites Empresariales, instrumentos modernos de simplificación administrativa que proporcionan seguridad jurídica a los pescadores e inversionistas.

. Publicación de la Carta Nacional Pesquera con base en la determinación del nivel de aprovechamiento sustentable de las 31 principales pesquerías y la situación poblacional de los recursos sujetos a protección especial.

. Realización, por primera vez en el país, del ordenamiento pesquero de 17 pesquerías, las cuales representan el 62 por ciento del volumen de la producción nacional y más de la mitad de su valor.

. Adopción a nivel internacional, en el mercado de la FAO, del Código de Conducta para la Pesca Responsable, resultado de la iniciativa de México.

. Adopción a nivel internacional, en el marco de la FAO, del Código de Conducta para la Pesca Responsable, resultado de la iniciativa de México.

. Gestión para la modificación de la legislación estadounidense en materia de protección de mamíferos marinos, incorporando los principios medidas de conservación del Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de Delfines, con lo cual ha sido posible el levantamiento del embargo atunero a México.

. Entrada en vigor del Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de Delfines, con el cual se asegura una adecuada protección a los delfines en la pesca del atún y, sobre todo, la sustentabilidad en la pesquería del atún.

. Reconocimiento de la UNESCO al trabajo que México realiza en la conservación de la población de ballena gris.

### **Protección del medio ambiente**

. El Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México (Proaire), coordinado con los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal, logró que en 1999 se registraran los niveles promedio más bajos de contaminación de la década.

. Monitoreo permanente de la calidad de aire en 17 ciudades del país donde viven 31.5 millones de personas.

. Contribución al mejoramiento de las condiciones de salud de 27 millones de habitantes, por medio de los Programas de Control de Calidad del Aire en las Zonas Metropolitanas del Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Toluca, Ciudad de Juárez, Mexicali y Tijuana. En 1994 sólo la Ciudad de México contaba con un programa de este tipo.

. Otorgamiento de más de 400 certificados de Industria Limpia a empresas.

. Realización de más de mil 350 auditorías a industrias con el Programa Nacional de Auditoría Ambiental, instrumento voluntario de regulación.

. Ampliación y mejoramiento de la capacidad instalada para el manejo de residuos peligrosos del 12 por ciento en 1994, al 50 por ciento en el 2000.

. Realización de más de 56 mil visitas de inspección a industrias. El número de infracciones es menor ahora que en 1995 y la cláusula de establecimientos ins-peccionados descendió de 4.2 por ciento en 1994 a 1.7 en 1999.

. Aplicación de nuevos instrumentos de regulación directa para la industria, como las licencias am-bientales únicas, las cédulas de operación anual y el registro de emisiones y transferencias de contaminantes, lo cual induce a la adopción de esquemas que combinan el cuidado del ambiente con el desarrollo productivo.

## **Relaciones internacionales**

. Fortalecimiento de la relación ambiental con Amé-rica del Norte, por medio de la Comisión de Coo-pe-ración Ambiental, la Comisión de Cooperación de Estados Fronterizos, el Banco de Desarrollo de América del Norte y del Programa Frontera XXI.

. Impacto en la agenda de la Organización de Coo-peración y Desarrollo Económico (OCDE) por medio de la incorporación de variables ambientales (biodiversidad, recursos naturales y pesca).

. Adecuado y mejor grado de compenetración entre la Comunidad Económica Internacional y la agenda ambiental y de recursos naturales.

. Presencia activa en la agenda institucional con América Latina y el Caribe, por medio del Foro de Ministros de Medio Ambiente, definiendo los temas prioritarios de la región.

- . Presencia de México en foros ambientales globales.
- . Reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) que fortalece los instrumentos de política ambiental, las modalidades de participación social en la toma de decisiones y los procedimientos de la aplicación de la ley.
- . Publicación de 97 Normas Oficiales Mexicanas para la protección al ambiente y de los recursos naturales.
- . Eficiencia en la evaluación del impacto ambiental, abatimiento del rezago de los proyectos bajo estudio y publicación del Reglamento de la materia que garantiza transparencia.
- . Creación y fortalecimiento de Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable, Forestales y de Pesca, únicos en su género para la toma de decisiones en medio ambiente y recursos naturales.
- . Desarrollo del Sistema Nacional de Información sobre la Biodiversidad a la fecha se hacen computarizado cinco millones de registros de especies mexicanas. Al ser considerado uno de los tres del mundo, nuestro país forma parte de los comités Internacionales y ha participado en asesorar a otros países.
- . Creación de las agendas estatales de prioridades, para vincular la gestión ambiental federal con las políticas y los programas estatales.
- . Formalización del proceso de descentralización, mediante la suscripción de acuerdos marco con 32 estados, por medio de la transferencia de tres mil 700 de pesos entre 1995 y 1999.
- . Diseño, instrumentos e implantación de un sistema integral de planeación, programación, presupuestación y evaluación (Siplane) en 31 delegaciones federales para el logro de mayor transparencia en la gestión.
- . Solución de 66 por ciento de las quejas y denuncias ciudadanas.

. Atención ciudadana por medio de las páginas en Internet, e incrementen de las visitas de 10 mil mensuales en 1997, a 100 mil en la actualidad.

. Oferta de más de mil programas académico en materia de medio ambiental y desarrollo sustentable correspondientes a 117 instituciones de educación superior en coordinación con las ANUIES.

. Instrumentación de programas de difusión, capacitación y educación ambiental, así como la impresión de la revista Desarrollo Sustentable para la difusión de las actividades de la Secretaría.

### **Falta mucho por hacer...**

El reto consiste en garantizar un futuro basado en la protección y aprovechamiento sustentable del medio ambiente y de los recursos naturales de nuestro país.

### **Presentación**

El Programa de Trabajo para el año 2000 recoge las actividades con las que Sede Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca concluirá su desempeño durante presente administración. Basada en un diseño institucional ambicioso, integrador, I Semanarp ha acumulado una valiosa experiencia durante los cinco años de opera transcurridos.

De esta experiencia derivan algunas conclusiones preliminares de carácter general primera de ellas confirma el potencial de una gestión en la que convergen políticas públicas tutelares de bienes ambientales y recursos naturales que si bien interactúa sistemas biofísicos, nunca antes se habían manejado en México bajo una responsable única, con rango de Secretaría de Estado. La Integración de la gestión es todavía en algunos aspectos, pero muchos de los avances logrados hubieran sido imposible diseño institucional que la fomentará.

La segunda conclusión general se refiere a la factibilidad de compatibilizar los objetos desarrollo económico y social con la

atención a los asuntos ambientales y la consecuencia de los recursos renovables. El deterioro del medio ambiente y de los recursos puede asumirse como un costo inevitable del desarrollo, sino como el resultado de un mal desarrollo. Ningún proceso de desarrollo podrá ser sustentable si no se da un aprovechamiento racional de los recursos naturales y en el mejoramiento del medio ambiente. Desarrollarse a costa del ambiente y de los recursos ha dejado de ser una opción viable.

La tercera conclusión se refiere al papel central que desempeña la sociedad en la evolución de las políticas públicas relativas al medio ambiente y a los recursos naturales, por su índole particular y su ubicuidad, los problemas ambientales no los puede sólo el gobierno. Los avances logrados en la gestión hubieran sido imposibles sin impulso o un respaldo por parte de grupos de la sociedad civil con amplia representación social. La maduración de la conciencia ambiental de los distintos grupos y sectores integra la sociedad mexicana constituye un proceso que ha avanzado de manera considerable en los últimos años y que empieza a consolidarse en forma irreversible. Año de particular intensidad política, es necesario que esta conciencia ambiental, permanece con firmeza los programas de los distintos partidos y agrupaciones, sobre la búsqueda de consensos cada vez más amplios. En la medida en que el cuidado del medio ambiente y la sustentabilidad del desarrollo sean referentes comunes y asistir por todas las políticas se logrará superar la sobrepolitización de dichos temas.

Aunque las condiciones climáticas del año fueron menos extremas que las de 1999 México volvió a ser víctima de desastres naturales vinculados con el fenómeno de inundaciones de suma gravedad en los estados de Hidalgo, Puebla, Tabasco y Veracruz. Las crecientes frecuencias e intensidades con las que se presentan los fenómenos hidrometeorológicos que pueden desencadenar desastres obligan a las estrategias colectivas para hacerles frente y a reforzar las medidas preventivas disminuyan nuestra vulnerabilidad. Analizados desde las responsabilidades específicas la Semarnap, estos desastres confieren un sentido de urgencia todavía mayor al ordenamiento ecológico del territorio, así como al conjunto de aquellos programas tendientes a conservar o a recuperar los recursos forestales.

Sin que pueda comprobarse la vinculación directa de estos desastres con el cambio creciente, tanto en el plano nacional como en el de la cooperación internacional que único en el que pueden encontrarse vías de solución a largo plazo.

Desde la esfera de su competencia, la Semarnap asumió el compromiso de impulso transición hacia un desarrollo cada vez más sustentable en el plano ambiental. Para venido impulsando las tres estrategias generales en torno a las cuales se han integrado sucesivos programas anuales de trabajo de la institución:

- . Contención del proceso de deterioro del medio ambiente y de los recursos son renovables.

- . Fomento de una producción cada vez más limpia y sustentable.

- . Contribución, desde la gestión de los recursos naturales, al mejoramiento de bienestar social y a la mitigación de la pobreza, sobre todo en el medio rural.

Para desarrollar estas estrategias deben confluir diversas públicas de distintas dependencias de gobierno. Como en años anteriores, el Programa de la Semarnap para el año 2000 se articula en torno a las tres referidas estrategia ubicación de las actividades de las áreas se realiza en función de la estrategia con se relaciona en forma predominante, aún reconociendo que muchas de ellas también presentan dimensiones pertinentes para las demás estrategias. Es imprescindible reconocer, además, que estas estrategias se refuerzan entre sí. Utilizar racionalmente recurso y fomentar el correspondiente proceso económico puede ser la mejor mano conservarlo o e disminuir su deterioro. Un medio ambiente más sano, mejor así como un nuevo ingreso derivado de un proceso productivo sustentable pueden contribuir de forma notable al bienestar social y al abatimiento de la pobreza.

Como una cuarta categoría, el Programa incorpora acciones de índole instrumenta operativa, que apoyan y dan cauce a la gestión.

Por razones prácticas, se omite la reseña de muchas de las acciones, sobre todo instrumentales, que también proyecta realizar la

Secretaría, sin que ello implique u de valor respecto a su relevancia y funcionalidad. Como en la ocasión anterior, el Programa de Trabajo incluye una síntesis sucinta de las principales actividades que prevé llevar a cabo en cada un de las entidades federativas, así como un cuadro refleja la estructura del presupuesto con el que cuenta para el desempeño de sus funciones.

## SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y POLÍTICA AMBIENTAL

### Programa de Medio Ambiente y Recursos Naturales, responsabilidad de SEMARNAT

La formulación de los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, es un imperativo en la fracción III del artículo 16 de la Ley de Planeación. Al respecto Dirección General de Planeación y Evaluación de la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental, encargada de coordinar los trabajos para la elaboración del Programa de Medio Ambiente y Recursos Naturales, responsabilidad de SEMARNAT.

En este marco, las delegaciones federales de la SEMARNAT han iniciado ya los foros de consulta ciudadano en sus respectivos estados. Por su parte, las áreas centrales de la Secretaría formularon diversos documentos base sobre temas prioritarios que serán discutidos en esta consulta, y que hoy ponemos disposición de la ciudadanía para que su lectura se deriven observaciones y propuestas que orientan enriquecerán el contenido del Programa.

#### Documentos base sobre temas prioritarios

- . Areas naturales protegidas (zip) (doc)
- . Bosques y selvas (zip) (doc)
- . Calidad del aire (zip) (doc)
- . Cambio climático (zip) (doc)
- . Cultura ambiental (zip) (doc)
- . Desastres naturales (zip) (doc)
- . Descentralización 2001 (zip) (doc)
- . Inspección y vigilancia de los recursos naturales (zip) (doc)
- . Integración de políticas públicas (zip) (doc)
- . Legislación ambiental (zip) (doc)
- . Materiales y residuos peligrosos (zip) (doc)
- . Ordenamiento ecológico de territorio (zip) (doc)
- . Participación social (zip) (doc)
- . Sistemas de información ambiental (zip) (doc)
- . Suelos y desertificación (zip) (doc)
- . Vida silvestre y biodiversidad (zip) (doc)
- . Zofemat (zip) (doc)

## **REGLAMENTO interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**

Al margen un sello con el Estado Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**VICENTE FOX QUESADA**, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 18 y 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, he tenido a bien expedir el siguiente.

### **REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**

CAPITULO PRIMERO  
DE LA COMPETENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA

CAPITULO SEGUNDO  
DE LAS FACULTADES DEL SECRETARIO

CAPÍTULO TERCERO  
DE LAS FACULTADES DE LOS SUBSECRETARIOS

CAPITULO CUARTO  
DE LAS FACULTADES DEL OFICIAL MAYOR

CAPITULO QUINTO  
DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS UNIDADES COORDINADORAS,  
DE LAS COORDINACIONES GENERALES Y DEL CENTRO DE  
EDUCACIÓN Y CAPACITACION PARA EL DESARROLLO  
SUSTENTBLE

CAPITULO SEXTO  
DEL CONTRALOR INTERNO

CAPITULO SÉTIMO  
DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS DIRECCIONES GENERALES

- . CAPÍTULO OCTAVO  
DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS DELEGACIONES FEDERALES
- . CAPÍTULO NOVENO  
DE LA COMPETENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS  
DESCONCENTRADOS
- . CAPÍTULO DÉCIMO  
DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA
- . CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO  
DEL INSTITUTO MEXICANO DE TECNOLOGÍA DEL AGUA
- . CAPÍTULO DUODÉCIMO  
DEL INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA
- . CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO  
DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL  
AMBIENTE
- . CAPÍTULO DÉCIMO CUARTO  
DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES  
PROTEGIDAS
- . CAPÍTULO DÉCIMO QUINTO  
DE LA SUPLENCIA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA  
SECRETARÍA
- . SECRETARÍA
- . TRANSITORIOS

## CAPÍTULO PRIMERO

### DE LA COMPETENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA

**ARTÍCULO 1.-** La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en lo sucesivo la Secretaría, como Dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le asignan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

**ARTÍCULO 2.-** Para el estudio, planeación y despacho de sus asuntos, la Secretaría contará con los servidores públicos y unidades administrativas siguientes:

- I. Secretario;
- II. Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental;
- III. Subsecretario e Fomento y Normatividad Ambiental;
- IV. Subsecretario de Gestión para la Protección Ambiental;
- V. Oficial Mayor,
- VI. Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia;
- VII. Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales;
- VIII. Coordinación General Jurídica;
- IX. Coordinación General de Comunicación Social;
- X. Coordinación General de Delegaciones;
- XI. Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable;
- XII. Dirección General de Planeación y Evaluación;
- XIII. Dirección General de Estadística e Información Ambiental;
- XIV. Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial;
- XV. Dirección General del Sector Primario y Recursos Naturales Renovables;
- XVI. Dirección General de la Industria;
- XVII. Dirección General de Fomento Ambiental del Desarrollo Urbano, Transporte, Servicios y Turismo;
- XVIII. Dirección General del Impacto y Riesgo Ambiental;
- XIX. Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental;
- XX. Dirección General de Manejo Integral de Contaminantes;

- XXI. Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros;
- XXII. Dirección General de Vida Silvestre;
- XXIII. Dirección General de Federalización y Descentralización y Descentralización de Servicios Forestales y de Suelo;
- XXIV. Dirección General de Recursos Humanos;
- XXV. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;
- XXVI. Dirección General de Recursos Materiales, Inmuebles y Servicios;
- XXVII. Dirección General de Informática y Telecomunicaciones;
- XXVIII. Delegaciones Federales, y
- XXIX. Organos Desconcentrados:

- a) Comisión Nacional del Agua;
- b) Instituto Mexicano de Tecnología del Agua;
- c) Instituto Nacional de Ecología;
- d) Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y
- e) Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

La Secretaría contará con una Unidad de Contraloría Interna, órgano interno de control, que se regirá conforme a lo dispuesto por el artículo 15 de este Reglamento.

La Secretaría contará asimismo, con las unidades subalternas que se señalen en el Manual de Organización General de la Dependencia y, en su caso, en el de sus órganos desconcentrados, previa autorización de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

**ARTÍCULO 3.-** La Secretaría, a través de sus unidades administrativas, conducirá sus actividades en forma programada y con base en las políticas que establezca el Presidente de la República para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de los programas a cargo de la Secretaría y de las entidades del sector coordinado.

En el ejercicio de sus atribuciones, las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría actuarán de manera

coordinada, se apoyarán entre sí y se proporcionarán, a la brevedad posible, los informes, datos o cooperación técnica que requieran.

## CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO

### DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

**ARTÍCULO 71.-** La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente estará a cargo de un Procurador y tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental, recursos naturales, bosques, vida silvestre, quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo, sus ecosistemas y recursos genéticos, la zona federal marítima terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, las áreas naturales protegidas, así como en materia de impacto ambiental y ordenamiento ecológico de competencia federal, y establecer y lineamientos administrativos para tal efecto;
- II. Recibir, investigar y atender o, en su caso, canalizar ante las autoridades competentes, las denuncias por el incumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a los recursos, bienes, materias y ecosistemas, a las que hace referencia la fracción anterior;
- III. Salvaguardar los intereses de la población y fomentar su participación en el estímulo y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales; así como brindarle asesoría en asuntos de protección y defensa del ambiente, la vida silvestre y los recursos naturales competencia de la Secretaría.
- IV. Coadyuvar con otras autoridades federales, así como con las estatales y municipios que lo soliciten, en el control de la aplicación de la normatividad ambiental;
- V. Emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia;

- VI. Expedir recomendaciones a las autoridades competentes para la debida aplicación de la normatividad ambiental y dar seguimiento a dichas recomendaciones;
- VII. Promover y procurar, cuando proceda, la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con la autoridades, en asuntos derivados de la aplicación de las disposiciones jurídicas aplicables en las materias competencia de la Secretaría;
- VIII. Ejercer las atribuciones de la Secretaría en materia de auditorías y peritajes ambientales, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- IX. Atender las solicitudes de las autoridades competentes o de los particulares, respecto de la formulación de dictámenes técnicos de daños o perjuicios ocasionados por infracciones a la normatividad ambiental;
- X. Imponer las medidas técnicas correctivas y de seguridad, así como las sanciones que sean de su competencia en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- XI. Investigar las infracciones a la normatividad ambiental y, en su caso, hacerlas del conocimiento de las autoridades correspondientes cuando no sean de su competencia;
- XII. Denunciar ante el Ministerio Público Federal los actos, hechos u omisiones que impliquen la probable comisión de delitos contra el ambiente;
- XIII. Coordinarse con las demás autoridades federales, estatales y municipales para el ejercicio de sus atribuciones, así como participar en la atención de contingencias y emergencias ambientales o que afecten los recursos naturales;
- XIV. Participar con las autoridades competentes en la elaboración de anteproyectos de normas oficiales

mexicanas, estudios, programas y proyectos para la protección, defensa y restauración del medio ambiente y los recursos naturales;

- XV. Canalizar a través del órgano de control interno, las irregularidades en que incurran servidores públicos federales en ejercicio de sus funciones, en contra del medio ambiente o los recursos naturales, para que intervenga en términos de las disposiciones jurídicas aplicables o en su defecto remita el asunto ante la autoridad que resulte competente;
- XVI. Coordinar con las autoridades federales, estatales y municipales para tramitar las quejas que se presenten por irregularidad en que incurran servidores públicos locales, en contra del ambiente o los recursos naturales, para que se proceda conforme a la legislación aplicable;
- XVII. Sustanciar y resolver los recursos administrativos que le competan;
- XVIII. Iniciar, en el ámbito de sus atribuciones, las acciones que procedan, ante las autoridades jurisdiccionales competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal;
- XIX. Resolver sobre las solicitudes de reconsideración y conmutación de multas, en los términos previstos en las disposiciones jurídicas aplicables;
- XX. Resolver las solicitudes de certificación de la legal procedencia para el traslado de ejemplares, partes y derivados de mamíferos y quelonios marinos, así como de especies acuáticas en riesgo o las declaradas en veda;
- XXI. Verificar el cumplimiento de las restricciones no arancelarias en las materias competencia de la

- Secretaría, así como emitir el registro de verificación correspondiente;
- XXII. Llevar a cabo las actividades de difusión, comunicación, prensa y relaciones públicas que le correspondan, de conformidad a las políticas de comunicación social de la Secretaría;
  - XXIII. Participar en los asuntos internacionales relacionados con su competencia, de conformidad a las políticas y lineamientos que emita la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales de la Secretaría.
  - XXIV. Accederá la Información Contenida en los registros y bases de datos de las Unidades Administrativas de la Secretaría, a efecto de investigar y detectar posibles infracciones a la normatividad ambiental.
  - XXV. Recopilar, sistematizar y en su caso, publicar la información derivada del ejercicio de sus atribuciones.
  - XXVI. Expedir reconocimientos y, en su caso, certificaciones a las personas físicas o morales con actividad económica, que cumplan con las disposiciones jurídicas ambientales y las que vayan más allá de ese cumplimiento, y
  - XXVII. Coordinar y concertar la ejecución de instrumentos económicos y financiero que coadyuven al cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, en el ámbito de su competencia.

Las atribuciones anteriores serán ejercidas a través de las unidades administrativas de la Procuraduría, sin perjuicio de su ejercicio por parte de su Titular.

### **Estructura orgánica de Semarnat**

Como resultado de la nueva visión que se tiene que realizar la gestión ambiental del gobierno federal, la Secretaría cambió de nombre al inicio de la presente administración. El cambio va más de

pasar el subsector pesca a la nueva Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, pues, de lo que se trata, es de hacer una gestión funcional y no temática.

Las tres subsecretarías que se han formado son: la de Planeación y Política Ambiental; la de Gestión para la Protección Ambiental; y la de Fomento y Normatividad Ambiental. Su funcionalidad puede representarse de la siguiente manera:

Las subsecretarías son el motor de la gestión y, para llevar ésta a cabo, cuentan con apoyo de cinco órganos desconcentrados; Comisión Nacional del Agua (CNA); Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA); Instituto Nacional de Ecología (INE); Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa); y Comisión Nacional de Areas Naturales Protegidas (CONANP)

Cabe señalar que el INE estará dedicado a la investigación y a relacionarse con el mundo de la ciencia, teniendo como programa de trabajo necesidades científicas de Semarnat. Asimismo se continuará trabajando estrechamente con Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), y se trabajará con la Comisión Nacional Forestal (Conafor), de reciente creación.

## **Funciones de la Secretaría**

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) fue creador por iniciativa del Presidente de la República, Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, el pasado 30 de noviembre del 2000. Con la aprobación del Congreso de la Unión, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca. En particular, el Artículo 32 Bis, establece las atribuciones de esta dependencia, a quien corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas, recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;
- II. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;
- III. Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento de los recursos naturales que corresponden a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógeno líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos;
- IV. Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, Normas Oficiales Mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descarga de aguas residuales y en materia minera; sobre materiales peligrosos y residuos sólidos peligrosos;
- V. Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, Normas Oficiales Mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;
- VI. Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas, y promover, para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;

- VII. Organizar y administrar Áreas Naturales Protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en los gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales;
- VIII. Ejercer la posesión y propiedad de la Nación en las playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y en los terrenos ganados al mar;
- IX. Intervenir en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de tratados y acuerdos internacionales en tales materias;
- X. Promover el ordenamiento ecológico, del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares;
- XI. Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le representen los sectores público, social y privado; resolver sobre los estudios de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica;
- XII. Elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sobre la calidad ambiental de los procesos productivos, de los servicios y del transporte;
- XIII. Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca Alimentación;
- XIV. Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el Sistema de Información Ambiental, que incluirá los sistemas

de monitoreo atmosférico, de suelo y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan;

- XV. Desarrollar y promover metodologías y procedimientos de evaluación económica del capital natural y de los bienes y servicios ambientales que éste presta, y cooperar con dependencias y entidades para desarrollar un Sistema Integrado de Contabilidad Ambiental y Económica;
- XVI. Conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono;
- XVII. Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente;
- XVIII. Realizar el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos; levantar, organizar y manejar la cartografía y estadística forestal, así como llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país;
- XIX. Proponer, y en su caso resolver sobre el establecimiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con la legislación aplicable; y establecer el calendario cinegético y el de aves canoras y de ornato.
- XX. Imponer las restricciones que establezcan las disposiciones sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Economía el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación y aprovechamiento;

- XXI. Imponer las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y la fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Economía el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación y aprovechamiento;
- XXII. Dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos, climatológicos, hidrológicos y geohidrológicos, así como el Sistema Meteorológico Nacional, y participar en los convenios internacionales sobre la materia;
- XXIII. Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia; promover que los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural; y en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, fortalecer los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación;
- XXIV. Organizar dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos, conforme a la ley de la materia;
- XXV. Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de lo que se atribuya expresamente a otra dependencia; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban

satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de Marina, cuando provengan de fuentes móviles o plataformas fija; en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional; y promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas;

XXVI. Estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares;

XXVII. Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial;

XXVIII. Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;

XXIX. Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones;

XXX. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

XXXI. Ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales;

XXXII. Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado de aguas residuales que realicen las

autoridades locales; así como programar , proyectar, construir, administrar, operar y conservar por sí, o mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción.

XXXIII. Se deroga

XXXIV. Se deroga

XXXV. Se deroga

XXXVI. 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;

XXXVII. Se deroga.

XXXVIII. Se deroga.

XXXIX. Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;

XL. Diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente; y

XLI. Las demás que le atribuyen expresamente las leyes y reglamentos.

## Legislación ambiental

### Internacional

- . Acuerdos internacionales en materia ambiental (pág. Del INE)

### Federal

- . Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Artículo 32 Bis)

Decreto por el que reforma la ley orgánica de la Administración pública federal

- . Ley General de Vida Silvestre (INE)
- . Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (Pág. Del INE) o DECRETO por el que se adiciona una fracción XXXVI al artículo 3º., la fracción XX al 15 y se reforma el artículo 39 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiente.
- . Delitos Ambientales (pág. Del INE)
- . Ley Forestal
- . Ley de Pesca
- . Ley de Aguas Nacionales
- . Ley Federal del Mar
- . Ley Minera
- . Ley Federal sobre Metrología y Normalización
- . Ley de Planeación
- . Ley de Federal de Derechos en Materia de Agua

### Reglamentos

- . En Materia de Impacto Ambiental
- . En Materia de Residuos Peligrosos
- . Para la Prevención y Control de la Contaminación Generales por los vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de la Zona Conurbada
- . En Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera
- . Para prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Despachos y Otras Mat
- . Para la Protección del Ambiente Originada por la Contaminación Originada por Ruido

- . Para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos
- . Reglamento de Áreas Naturales Protegidas (INE)
- . Reglamentos en materia de Auditoría Ambiental (PROFEPA)
- . Reglamento de la Ley Minera
- . Reglamento de la Ley Federal del Mar
- . Reglamento de la Ley de Pesca
- . Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales
- . Decreto por el que se Reforma el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales
- . Reglamento de la Ley Forestal
- . Reglamento de la Ley General de Vida Silvestre (consulta pública del 24 de julio al 13 de agosto 2001)

### **Estatal**

- . Leyes de ecología en los Estados (Pág. De la Profepa)

### **Normas**

- . Ecología (ECOL) (Pág. del INE)
- . Hidráulica (CNA) (Pág. de la CNA)
- . Pesca (PESC)
- . Recursos Naturales (RECNAT)

## CAPITULO III

### 3.1 EL ORDENAMIENTO ECOLOGICO DE TERRITORIO

La utilización del ordenamiento ecológico del territorio Como instrumento de política ambiental ha sido considerada de antaño.

Así Ramón Martín Mateo señala que en los urbanistas clásicos se detecta una aguda sensibilidad a los condicionantes geográficos de los asentamientos humanos y citando a Vitrubio señala que:

“que la fundación de una ciudad será la primera diligencia a elección del paraje más sano. Lo será siendo elevado, libre de nieblas escarchas., no expuesto a aspectos calurosos ni fríos, sino templados. Evtárase también la cercanía de lagunas., porque viniendo de la Ciudad las auras matutinas al salir el sol, traerán consigo los humores nebulosos que ahí nacen juntamente con los hábitos de las sabandijas palustres , y esparciendo sobre los cuerpos de los habitantes sus venenosos efluvios mezclados con la niebla, harán pestilentes aquel pueblo “

De igual manera, en las Leyes de Indias Españolas que sirvieron de pauta para la creación de nuevas ciudades en el continente americano, se encuentran antecedentes remotos del la ordenación territorial, como la ley primera del libro IV Título VII, que ordenaba que las nuevas poblaciones se fundasen con las calidades de esa ley, indicando que “ No elijan sitios para poblar en lugares muy altos , por la molestia de los vientos, y la dificultad de

servicio y acarreo ni en lugares muy bajos por que suelen ser enfermos , fúndese en los mediana-

mente levantados que gocen de descubiertos los vientos del norte y del medio día., y si hubieren de tener sierras, o cuestras, sean por la parte del Levante y Poniente ., y si no se pudieren excusar de los lugares altos funden en parte donde no estén sujetos a nieblas, haciendo observación de lo que más convenga a la salud, y accidentes que pueden ofrecer., y en caso de edificar a la rivera de algún río, dispongan la población de forma que, saliendo el sol, de primero en el pueblo que en el agua”.

Más recientemente, en la Conferencia de Estocolmo la incorporación de la planeación territorial como instrumento de política ambiental fue reconocida en la Declaración de 1972, la cual recoge en varios de sus principios ésta preocupación , a saber :

Principio 14. La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio.

Principio 15. Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos. A este respecto deben abandonarse los proyectos destinados a la dominación colonialista y racista.

Principio 16. En las regiones en que exista el riesgo de que la tasa de crecimiento demográfico o las concentraciones excesivas de población perjudiquen al medio o al desarrollo, o en que la baja densidad de población pueda impedir el mejoramiento del medio humano y obstaculizar el desarrollo, deberían aplicarse políticas demográficas que respetasen los derechos humanos fundamentales y contasen con la aprobación de los gobiernos interesados.

Principio 17. Debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los Estados con miras a mejorar la calidad del medio.

En países de tradición jurídica similar a la mexicana el ordenamiento ecológico del territorio ha sido introducido en las legislaciones ambientales, en ocasiones, formando parte de la incorporación de la variable ambiental en el proceso de desarrollo y en otras como una figura autónoma pero siempre en estrecha relación con aquélla.

Así, con posterioridad a la Cumbre de Estocolmo y bajo la influencia de ésta, en varios países de América Latina se encuentran disposiciones jurídicas que incorporan las figuras de la planeación y del ordenamiento ecológico como instrumento de la política ambiental, a saber: la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de Venezuela (1983), el Código de Medio Ambiente y los Recursos Naturales de Perú (1990), y la Ley General del Ambiente de Bolivia (1992).

De la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en 1992 en Río de Janeiro, Brasil, emanó la llamada “Declaración de Río” que en su principio 8 vuelve a referirse, aunque de manera indirecta, al ordenamiento ecológico del territorio al señalar:

Principio 8. Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir o eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles, así como fomentar políticas demográficas apropiadas.

Esta declaración impulsó nuevas adecuaciones a los ordenamientos jurídicos de varios países de tradición jurídica similar a la mexicana.

En México, se encuentran antecedentes indirectos del ordenamiento ecológico desde la Ley Federal para Provenir y Controlar la Contaminación (1971) que en su artículo 28 señaló:

“Art. 28. 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 Ejecutivo Federal.

Las obras o instalaciones necesarias para llevar a cabo dicha utilización y explotación, deberán ser sometidas a 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, erosión, degradación o destrucción de los suelos”.

De igual forma, en los tres reglamentos que con base en la citada Ley fueron emitidos se contuvo una disposición que tenía por objeto inducir la ordenación de la ubicación de industrias en el territorio, a saber:

“...El Ejecutivo Federal dictará o promoverá ante el Congreso de la Unión, en su caso, las medidas fiscales convenientes para facilitar a las industrias establecidas, a las futuras que se establezcan y a las que decidan desplazarse a nuevas zonas industriales, la fabricación, adquisición e instalación de equipos y aditamentos que tengan por objeto evitar, controlar o abatir la contaminación causada por la emisión de humos y polvos a que se refiere este Reglamento, así como para promover la creación de nuevas zonas industriales en la República...”

Pero el ordenamiento ecológico como instrumento de política ambiental propiamente tal, fue introducido en el derecho mexicano hasta 1988, con la promulgación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. En esta Ley, se definió la figura analizada como:

“El 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 soberanía y jurisdicción, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente”.

Sin embargo, esa ley sólo dedicó dos preceptos a la regulación de esta figura, que eran poco precisos y no se referían ni a la naturaleza jurídica del ordenamiento ecológico ni al procedimiento para su elaboración.

Por ello, es comprensible que una de las partes importantes que en diciembre de 1996 se enmendaron en esta Ley fuera la figura que nos ocupa.

¿Qué es el ordenamiento ecológico del territorio?

↳ Naturaleza jurídica.

Como ya se señaló, uno de los rubros que con las enmiendas a la LIGERA del mes de diciembre de 1996 fueron objetos de modificación, es el relativo al ordenamiento ecológico del territorio como instrumento de política ambiental.

El nuevo texto de la LGEEPA define, en el artículo 3º., al ordenamiento ecológico del territorio como:

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

Como se ve, la LGEEPA considera al ordenamiento ecológico del territorio como un instrumento de política ambiental que puede consistir en una regulación del uso del suelo, adquiriendo en este caso un carácter limitativo del dominio, debiendo sujetarse al principio de legalidad, en el sentido de ser emitido por autoridad competente con fundamento en una disposición jurídica que le otorgue tal competencia a dicha autoridad y debiéndose fundamentar adecuadamente.

Por otra parte, el ordenamiento ecológico del territorio también puede asumir la forma de un elemento inductivo en el uso del suelo. Es decir, sin el carácter de acto de autoridad, recurriendo a mecanismos de inducción tales como las exenciones de impuestos, la gravación diferenciada de ciertas actividades, etc.

En tercer lugar, el ordenamiento ecológico del territorio puede consistir en limitaciones a las actividades productivas, debiendo entonces apegarse a lo dispuesto por el artículo 5º. Constitucional en materia de libertad de empresa. En el mismo tenor, el ordenamiento ecológico del territorio puede tratar de inducir la actividad económica recurriendo a mecanismos sin el carácter de autoridad.

De esta forma, el ordenamiento ecológico del territorio sólo puede ser de carácter regulatorio cuando es aprobado por un congreso, local o federal, o aún por los ayuntamientos, caso en el cual asume el carácter de una modalidad a la propiedad o bien, de una limitación a la libertad de empresa.

Sin embargo, el Poder Ejecutivo también puede el ordenamiento ecológico del territorio con un carácter limitativo en los siguientes casos:

1. Cuando existe en alguna ley la delegación de facultad para que éste imponga las modalidades a la propiedad. En este caso el ordenamiento sigue constituyendo una modalidad a la propiedad.
2. Cuando se recurra a la imposición de limitaciones a la propiedad por parte del Poder Ejecutivo, con base en la Ley de Expropiación, en cuyo caso sería necesario el pago de la correspondiente indemnización.
3. Cuando, con fundamento en una ley, una resolución gubernamental limita la libertad de empresa para evitar que se ofendan derechos de la sociedad.

Ahora bien, según el nuevo artículo 19 bis de la LGEEPA el ordenamiento ecológico del territorio se lleva a través de la elaboración de programas, en los términos de la Ley de Planeación, pudiendo ser estos generales, regionales y marinos. Es decir, el ordenamiento en sí mismo tiene la naturaleza de un programa que en los términos de la Ley de Planeación es sólo de carácter indicativo para los particulares y obligatorio para el sector público. Aunque como se ha mencionado, esa naturaleza jurídica puede ser transformada en un acto de autoridad en los supuestos arriba mencionados.

Lo anterior se refuerza porque del contenido de los Programas de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, Regionales, Locales y Marinos que está desarrollado en los artículos 20, 20 bis 3, 20 bis 4 y 20 bis respectivamente, se deja ver que salvo en lo que se refiere a la regulación de usos de suelo fuera de los centros de población, dichos programas son de carácter meramente indicativo, como se observa en el cuadro 1.

## ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

Es decir, el artículo 32 de la Ley de Planeación establece que “una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal”, incluso, el párrafo segundo de este precepto dice que esta obligatoriedad es extensiva a las entidades paraestatales, pero para los particulares son sólo de carácter indicativo y en todo caso, como dice el párrafo cuarto del citado precepto, “el Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades de éstos”; al tiempo que su posible extensión a los Gobiernos Locales se da a través de la celebración de convenios de coordinación que en todo caso deben considerar, según el artículo 33 de la misma Ley, la participación de los municipios.

En ese sentido, los programas de ordenamiento ecológico del territorio son siempre indicativos excepto en el caso del ordenamiento ecológico local, expedido por las autoridades municipales y en su caso por el Distrito Federal, que según la fracción II del artículo 20 bis 4, tendrá por objeto regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo. Sólo en este caso la figura jurídica del ordenamiento ecológico tiene el carácter de obligatorio en sí mismo.

Lo anterior es posible a que los municipios están facultados para controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, con base en lo que dispone la fracción V del artículo 115 Constitucional.

Incluso, cuando el artículo 20 bis 3 se refiere al contenido de los programas de ordenamiento ecológico regional, señala que estos deberán incluir “la determinación de los criterios de regulación ecológica”. Es decir, el ordenamiento ecológico, salvo el caso de excepción ya señalado, tiene la naturaleza jurídica de un programa no vinculatorio cuyos objetivos y metas deben ser implementados a través del diseño en lo específico de instrumentos de aplicación que podrían asumir incluso la forma de instrumentos jurídicos de carácter regulatorio, o bien, como se verá más adelante, a través de los programas locales de desarrollo urbano que al ser aprobados por los congresos locales o por los ayuntamientos adquieren la categoría de leyes. Pero en todo caso, cuando se trata de la regulación de áreas sujetas a la jurisdicción federal, el ordenamiento ecológico del territorio requiere de la implementación a través de actos de autoridad específicos.

## **Propiedad privada y ordenamiento ecológico del territorio**

En México, la propiedad privada emanada del constituyente de 1917, dista mucho de ser un derecho absoluto y se convierte en una función social. En efecto, los artículos 27 párrafo tercero, 40 y 115, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgan a los distintos niveles de gobierno la facultad de incidir sobre el ejercicio del derecho de propiedad, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. De tal manera que el derecho de propiedad está sujeto al ejercicio de facultades que emana de autoridades federales, locales y municipales.

## II. LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

### INTRODUCCIÓN

La evaluación del impacto ambiental es un instrumento de política ambiental de carácter preventivo que como Michel Prieur señala, tiene por objeto “evitar que una construcción o una obra justificada desde el punto de vista de los intereses inmediatos del constructor no se revele posteriormente nefasta o catastrófica par el ambiente”.

En México, esta figura fue incorporada al orden jurídico en la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982.

La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de 1988, también consideró a la evaluación del impacto ambiental como un instrumento de la política ecológica. Es decir, un instrumento de planeación, dedicándole una sección completa.

Así, en su artículo 28 señaló que 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 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 impongan una vez evaluado el impacto ambiental que pudiera originar, sin perjuicio de otras autorizaciones que corresponda otorgar a las autoridades competentes.

Más adelante, pero en el mismo año de 1988, se promulgó el Reglamento de la LGEEPA de diciembre de 1996 modificaron toda la sección quinta del capítulo V del Título Primero, relativo a la evaluación del impacto ambiental, introduciendo nuevas reglas en torno a esta figura.

## ¿QUE ES LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL?

La evaluación del impacto ambiental es un procedimiento administrativo que inicia con la presentación de una manifestación de impacto ambiental por parte del particular interesado en la realización de una obra o actividad, que pudiese tener un impacto sobre el ambiente y que hace las veces de una solicitud. A esta solicitud recae una resolución administrativa que asume la forma de una autorización.

En efecto, según la fracción XIX del artículo 3º. de texto vigente de la LGEEPA, se entiende por impacto ambiental “la modificación del ambiente ocasionada por acción del hombre o de la naturaleza”, mientras que por manifestación de impacto ambiental se entiende “al 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”

Por su parte, el artículo 28 del ordenamiento jurídico citado señala que 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 o actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger al ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente”; y el artículo 35 señala que una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, la autoridad podrá autorizar la realización de la obra o actividad o negar la autorización solicitada.

## AMBITOS DE APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

### CASOS SUJETOS A LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

El nuevo texto del artículo 28 tiene como intención precisar los casos en que la evaluación del impacto ambiental es obligatoria, dejando a otros preceptos de la LGEEPA el acotamiento de los casos a los cuales no se aplica este instrumento de política ambiental. Así el citado precepto dispone:

“Art. 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 ecológica 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 siguiente obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

- I. Obras hidráulicas, vías generales de comunicación. Oleoductos, carbonoductos y poliductos;
- II. Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica;
- III. Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de la Ley Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear;
- IV. Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radioactivos;
- V. Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración;
- VI. Plantaciones forestales;
- VII. Cambios de uso de suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas;
- VIII. Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas;

- IX. Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros;
- X. Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales;
- XI. Obras o Actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;
- 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
- 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 al ambiente...

Es decir, según el nuevo artículo 28 existe una lista de obras o actividades que en principio quedaría sujetas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, pero el párrafo que sigue a la fracción XIII del artículo 28 señala que:

“El reglamento de la presente Ley determinará las obras o actividades a que se refiere este artículo, que por ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no acusen o puedan causar desequilibrios ecológicas, 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 del impacto ambiental previsto en este ordenamiento”

En otros términos, no todas las obras o actividades, señaladas en las doce fracciones del artículo 28 quedan sujetas a la evaluación del impacto ambiental, debiéndose estar sobre el particular a lo que disponga el Reglamento, pero en todo caso la reforma legal busca una mayor precisión de los supuestos obligados a evaluación.

Sin embargo, en la fracción XIII del artículo 28 se contienen una cláusula que marca la excepción a la regla de precisión, dado que la misma señala que también estarán sujetos a la evaluación del impacto ambiental las “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” y el párrafo final de este precepto establece que: “para los efectos a que se refiere la fracción XIII del presente artículo, la Secretaría notificará a los interesados su determinación para sometan al procedimiento de evaluación de impacto la obra o actividad que corresponda, explicando las razones que los justifiquen, con el propósito de que aquellos 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 del 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.”

Es decir, aún en casos no acotados por la Ley y el Reglamento, discrecionalmente la autoridad ambiental podrá solicitar que se desahogue el trámite de la evaluación del impacto ambiental.

#### CASOS EN QUE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL ES SUSTITUIDA POR LA PRESENTACIÓN DE UN INFORME PREVENTIVO

Por otra parte, el nuevo artículo 31 de la LGEEPA señala que las obras o actividades comprendidas en las fracciones I a XII del artículo 28 no requerirán de la presentación de una manifestación de impacto ambiental, sino simplemente de la presentación de un informe preventivo, siempre que se reúnan las siguientes condiciones.

- 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 (fracc. I)

- Las obras o actividades 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 (fracc. II)
- Se trate de instalaciones ubicadas en parques industriales autorizados en los términos de la sección quinta que se analiza (fracc. III)

En cuanto se refiere a la fracción I, se trata de una regla que resulta contradictoria con lo señalado por el artículo 28, que dispone que 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 establecidas en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente.

En este sentido, las normas oficiales mexicanas forman parte de las disposiciones jurídicas que establecen límites y condiciones para proteger el ambiente y, al tenor del artículo 28, la existencia de éstas y la posibilidad de que la obra o actividad rebase esos límites es lo que conlleva a la necesidad de sujetarla a la evaluación del impacto ambiental a una actividad por la mera existencia de tales regulaciones.

Pero, más aún, la fracción comentada refiere a la existencia no sólo de normas oficiales mexicanas, sino también de otras disposiciones, carácter jurídico que regula las emisiones, las descargas, el aprovechamiento y en general los impactos ambientales. E este concepto cabe acomodar a las leyes, tratados internacionales y reglamentos, entre otros cuerpos legales, como lo que aplicando la regla contenida en esta parte específica del nuevo texto de la LGEEPA resulta prácticamente imposible argumentar en cualquier caso que no procede la evaluación del impacto ambiental de una obra o actividad.

En cuanto se refiere a las fracciones II y III del precepto que se comenta, resulta obvio que no es necesaria la evaluación del impacto ambiental de un proyecto en lo específico que forma parte de un grupo de proyectos ya previamente evaluados en su conjunto.

Finalmente el artículo 29 del texto reformado de la LGEEPA, señala que “los efectos negativos que sobre el ambiente, los recursos naturales, la flora y la fauna silvestre y demás recursos naturales, la flora y la fauna silvestre y demás recursos a que se refiere esta Ley, pudieran causar la 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 que 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”

En consecuencia, la reforma a la LGEEPA aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 1996 pretende precisar los casos en que las obras o actividades deben someterse a la evaluación del impacto ambiental, no obstante aunque el nuevo artículo 28 parece contundente al enlistar los casos de aplicación de este instrumento, la precisión se va desvaneciendo. En primer lugar porque el Reglamento puede exentar de que este requerimiento a algunas obras o actividades de las señaladas en ese precepto. En segundo lugar porque la autoridad ambiental podrá exigir la evaluación del impacto ambiental aúnen obras o proyectos no contemplados expresamente en el artículo 28; y en tercer lugar porque la misma Ley señala una serie de causales por las cuales la evaluación del impacto ambiental de ciertas obras o actividades podría ser sustituida por un informe preventivo.

## PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

El procedimiento de evaluación de impacto se divide en tres etapas: 1) presentación del informe preventivo o de la manifestación del impacto ambiental; 2) evaluación del impacto ambiental por la autoridad; y, 3) emisión de la resolución.

## INICIO DEL PROCEDIMIENTO CON EL INFORME PREVENTIVO

Como ya se señaló, en ciertos casos no es necesario iniciar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental mediante la presentación de una manifestación de impacto ambiental, sino que es suficiente con la entrega a la autoridad de un informe preventivo. Según el artículo 31 de la LGEEPA esto es posible cuando:

- I. Existan normas oficiales mexicanas u otras disposiciones que regulan las emisiones, las descargas, el aprovechamiento de recursos naturales y, en general, todos los impactos ambientales relevantes que puedan producir las obras o actividades.
- 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 evaluado en los términos del artículo siguiente, o
- III. Se trate de instalaciones ubicadas en parques industriales autorizados en los términos de la presente sección.

En su caso, según los artículos 8º. y 9º. Del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental, aún vigente, el informe preventivo debe contener:

- I. Datos generales quien pretenda realizar la obra o actividad proyectada, o en su caso, de quien hubiese efectuado los proyectos o estudios previos correspondientes;
- II. Descripción de la obra o actividad proyectada; y
- III. Descripción de las sustancias o productos que vayan a emplearse en la ejecución de la obra o actividad proyectada, y los que en su caso vayan a obtenerse como resultados de dicha obra o actividad, incluyendo emisiones a la atmósfera, descargas de aguas residuales y tipo de residuos y procedimientos para su disposición final.

Del análisis de esta información la autoridad determina tres cuestiones: ¿la empresa o actividad manejará sustancias peligrosas?, ¿generará residuos peligrosos? y ¿cuál será la magnitud de sus emisiones a la atmósfera y de sus descargas al agua?

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, o si es suficiente con dicho informe.

## LA PRESENTACIÓN DE LA MANIFESTACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

El artículo 30 modificado de la LGEEPA señala que “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...”, que según el artículo 30 “...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, considerado 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”. Por otra parte, el párrafo segundo del artículo 31 señala que la manifestación de impacto ambiental deberá asumir alguna de las modalidades previstas en el reglamento”.

En este sentido, el nuevo texto de la reforma no es esencialmente diferente del texto original y por tanto es plenamente compatible con lo dispuesto por el Reglamento de 1988. En efecto, el artículo 9º del Reglamento señala:

“ En los casos del artículo 5º del reglamento, el interesado en realizar la obra o actividad proyectada, deberá presentar una manifestación de impacto ambiental.

La manifestación de impacto ambiental, en sus modalidades intermedia o específica, se presentará a requerimiento de la Secretaría, cuando las características de la obra o actividad, su magnitud o considerable impacto en el ambiente, o las condiciones del sitio en que pretende desarrollarse, hagan necesaria la presentación de diversa y más precisa información”

La autoridad podrá también, habiéndose presentado una manifestación en su modalidad de general, evaluarla y considerar que se requiere de una nueva manifestación en la modalidad intermedia o específica (arts. 11 y 14 del Reglamento).

La información básica que, a la luz del artículo 10 del Reglamento debe contener la manifestación de impacto ambiental en su modalidad general será:

- Nombre, denominación o razón social, domicilio y dirección de quien pretenda llevar a cabo la obra o actividad objeto de la manifestación (fracc. I).
- Descripción de la obra o actividad proyectada, desde la etapa de selección del sitio para la ejecución de la obra en el desarrollo de la actividad; superficie del terreno requerido; el programa de construcción, montaje de instalaciones y operación correspondiente; el tipo de actividad, volúmenes de producción previstos, e inversiones necesarias; la clase y cantidad de recursos naturales que habrán de aprovecharse, tanto en la etapa de construcción como en la operación de la obra o el desarrollo de la actividad; el programa para el manejo de residuos, tanto en la construcción y montaje como durante la operación o desarrollo de la actividad; y el programa para el abandono de las obras o el cese de las actividades (fracc. II).
- Aspectos generales del medio natural y socioeconómico del área donde pretenda desarrollarse la obra o actividad.
- Vinculación con las normas y regulaciones sobre del suelo en el área correspondiente.
- Identificación y descripción de los impactos ambientales que ocasionaría la ejecución del proyecto o actividad, en sus distintas etapas.
- Medida de prevención y mitigación para los impactos ambientales identificados en cada una de las etapas.

La manifestación en la modalidad intermedia, reza el artículo 11 del reglamento, además de contener todos y cada uno de los datos previstos en los párrafos arriba transcritos, deberá:

- Ampliar la información a que se refieren las fracciones II y III arriba transcritas.
- Contener la descripción del posible escenario ambiental modificado por la obra o actividad de que se trate.
- Las adecuaciones que la autoridad le solicite, cuando previamente se haya sometido a consideración una manifestación en la modalidad de general, respecto de las medidas de prevención y mitigación propuestas en la manifestación general.

La manifestación de impacto ambiental en su modalidad específica debe contener, además de los requisitos a que se refiere el artículo 10 del Reglamento, los siguientes:

- Descripción detallada y justificada de la obra o actividad proyectada, desde la etapa de selección del sitio, hasta la terminación de las obras o el cese de la actividad, ampliando la información a que se refiere la fracción II del artículo 10 del reglamento. (fracc.I)
- descripción del escenario ambiental, con anterioridad a la ejecución del proyecto. (fracc. II)
- Análisis y determinación de la calidad, actual y proyectada, de los factores ambientales en el entorno del sitio que se pretende desarrollar la obra o actividad proyectada, en su distintas etapas (fracc. III)
- La identificación y evaluación de los impactos ambientales que ocasionaría la ejecución del proyecto, en sus distintas etapas. (fracc. IV)

- Determinación del posible escenario ambiental resultante de la ejecución del proyecto, incluyendo las variaciones en la calidad de los factores ambientales. (fracc. V)
- Descripción de las medidas de control y mitigación para reducir los impactos ambientales adversos identificados en cada una de las etapas de la obra o actividad, y el programa de recuperación y restauración del área impactada, al concluir la vida útil de la obra o al término de la actividad correspondiente. (fracc. VI)

Cabe destacar que los diversos proyectos de Reglamento en materia de evaluación de impacto ambiental que hasta ahora se han hecho del conocimiento público se contemplan sólo dos modalidades de evaluación de impacto ambiental: regional y particular.

Además de lo anterior, existen tres posibilidades de que la autoridad administrativa exija la presentación de mayor información. En primer lugar, según el artículo 30 de la Ley "... 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 ésta, en un plazo no mayor a 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 los dispuestos en la Ley".

En segundo lugar, según el artículo 13 del Reglamento. "La Secretaría podrá requerir al interesado información adicional que complemente la comprendida en la manifestación de impacto ambiental, cuando ésta no se presente con el detalle que haga posible su evaluación".

En tercer lugar, ya aprobada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría puede solicitar información al interesado cuanto tenga necesidad de evaluar nuevamente el impacto ambiental porque, ya sea debido a caso fortuito o de fuerza mayor, llegaren a presentarse causas supervinientes (ver art.23 del Reglamento)

Hasta este momento, el procedimiento de evaluación del impacto ambiental se desarrollo exclusivamente entre el interesado y la autoridad, sin la participación de la comunidad que pueda verse afectada con la realización de una obra determinada y que incluso jurídicamente, a la luz del derecho civil, tiene el derecho de oponerse a su inicio.

## PARTICIPACIÓN PÚBLICA

El artículo 34 de la LGEEPA señala que una vez completado el expediente, éste queda a disposición de quien quiera consultarlo, en los términos siguientes.

“Una vez que la Secretaría reciba una manifestación de impacto ambiental e integre el expediente a que se refiere el artículo 35, podrá ésta a disposición del público, con el fin de que pueda ser consultada por cualquier persona.

Los promoventes de la obra o actividad podrán requerir que se mantenga 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”.

La Secretaría, a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, podrá llevar a cabo una consulta pública, conforme a las siguiente bases:

- 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.

- 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;
- 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;
- 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
- 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.

Es decir, las reglas en torno a la participación pública dentro de la tramitación del expediente de evaluación del impacto ambiental son ahora mucho más precisas, siendo estas las siguientes:

- La Secretaría publica a su costa la autorización en materia de impacto ambiental, mientras que el promovente publica a su costa, un extracto del proyecto de la obra o actividad.

- Cualquier ciudadano puede solicitar a la Secretaría que ponga a disposición del público la manifestación del impacto ambiental. Aunque esto se contradice con el primer párrafo del artículo 34 que señala que una vez integrado el expediente la manifestación deberá ponerse a disposición del público sin condicionar esta situación a que alguien lo solicite. Puede entenderse que los supuestos por la fracción II del artículo citado es además de, es decir además de que se ponga a disposición en las oficinas centrales de la Secretaría, si se solicita se pondrá a disposición en la entidad federativa correspondiente.
- En ciertos casos, cuando se trate de obra o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o a los ecosistemas, la Secretaría 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.
- La posibilidad de que se celebre la reunión de información queda confiada a la discrecionalidad de la autoridad y en principio la Ley no establece el derecho de los particulares a solicitar su realización.
- Se trata sólo de una reunión de información y no de una audiencia pública.
- Este limitado derecho a la información, que no a la participación, que otorga el artículo 34 sólo produce como consecuencia jurídica el que cualquier interesado (aunque no se define quienes tienen interés jurídico) pueda proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales, así como las observaciones que considera pertinentes.
- Las observaciones que realicen los interesados no vinculan a la autoridad para tomar su decisión en el sentido de aprobar o rechazar la manifestación de impacto ambiental, ya que ésta simplemente las agregará al expediente y consignará en la resolución que emita proceso de consulta y sus resultados.

## CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN

El artículo 35 de la LGEEPA reformada se refiere a los efectos de la resolución que puede recaer a la manifestación de impacto ambiental. El texto original de la Ley no se refería a este aspecto, sino que dejaba su regulación al respectivo reglamento. El nuevo texto de la Ley, de hecho, incorpora lo que el Reglamento de 1988 disponía sobre el particular, de tal manera que en este aspecto el cambio en la Ley está constituido por una simple incorporación, con algunas precisiones de que ya manifestaba el Reglamento. Como se ve en el cuadro número 2, la resolución de la Secretaría puede versar en tres sentidos, a saber.

Sin embargo, hay una cuestión que amerita aclararse, y es que el nuevo artículo 35 de la LGEEPA se refiere a la posibilidad de que una vez evaluada la obra o actividad sea negada su realización, mientras que el también nuevo artículo 28 señala que 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...”. Es decir, en nuevo régimen de evaluación del impacto ambiental no tiene por objeto examinar cuales obras se permiten y cuales no sino más bien establecer condicionantes bajo las cuales se realizarán, lo que por que significan, que en principio no debería plantearse en la Ley la posibilidad de que la resolución que recae al procedimiento de evaluación de impacto ambiental puede determinar que la obra no se autoriza.

En realidad, como puede apreciarse en el cuadro anterior, las causas por las que la autoridad podría prohibir la realización de la obra una vez que el impacto ambiental ha sido evaluado son muy pocas y se reducen a que tal obra o actividad sea ilegal, es decir contravenga lo dispuesto que tal Ley, su impacto sea de gran envergadura, específicamente sobre especies de flora y fauna o bien, el solicitante ofrezca información falsa a la autoridad sobre el particular, en este último caso la cuestión es más de forma que de fondo.

En consecuencia, a la luz de los cambios operados en la LGEEPA, en 1996, por regla general la evaluación del impacto ambiental concluirá con la resolución que impone condicionantes pero no que prohíbe la realización de la obra o actividad.

De acuerdo con lo anteriormente dicho, podemos ahora sostener que la evaluación del impacto ambiental es simplemente un procedimiento en el cual la autoridad administrativa establece una serie de condiciones a que queda sujeta una determinada actividad económica y que esas condiciones buscan como objetivo fundamental evitar que la citada actividad económica pudiera ocasionar daños al bien jurídico medio ambiente. En ese sentido, sería válido asumir que la evaluación del impacto ambiental es un trámite al cual deben someterse ciertos proyectos de obras o actividades para que se les fijen específicas de construcción, funcionamiento u operación, pero que en ningún caso a través del mismo la autoridad podría prohibir su realización.

Sin embargo, pareciera notarse una contradicción entre el artículo 135 y el artículo 28, dado que según el primero, la evaluación de impacto ambiental concluye con la emisión de una resolución administrativa que puede autorizar, autorizar en forma condicionada o negar la autorización solicitada, mientras que el 28 señala que la evaluación del impacto ambiental es un procedimiento que tiene por objeto el establecimiento de ciertas condicionantes.

La contradicción sin embargo es aparente, toda vez que existe un acuerdo general en la doctrina en señalar que la autorización es un acto administrativo que reconoce la existencia de un derecho previo del particular solicitante y que amplía su esfera jurídica. En ese sentido Olivera Toro señala que “la autorización tiene mérito de actualizar un derecho en potencia del particular”, mientras que a decir de Andrés Serra Rojas la “autorización es un acto mediante el cual la autoridad administrativa faculta a una persona privada o pública para realizar un acto administrativo como ejercicio de un poder jurídico o de un derecho preexistente, cuando se ha comprobado que reúne los requisitos legales para ejercerlo...”.

En el mismo sentido, el concepto de autorización administrativa en diversas tesis jurisprudenciales que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación queda vinculado a las libertades económicas de los particulares y a facultades otorgadas por la ley al poder pública para reglamentarlas o restringir sus actividades.

Es decir, si como ya dijimos, la evaluación del impacto ambiental asume la forma jurídica de una autorización administrativa, por tanto, queda directamente vinculada con el artículo 5° de la constitucional que otorga la llamada garantía de libertad de ocupación y según la cual:

“A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marca la ley, cuando se ofendan derechos de la sociedad”.

En consecuencia, la evaluación del impacto ambiental es un acto administrativo en el que se reconoce la existencia de un derecho previo de los particulares de ejercer su libertad de empresa, donde, la resolución en sentido negativo es la excepción.

Este escrito está corroborado por las causas de negativa establecidas en la fracción III del artículo 35, según la cual se podrá negar la autorización cuando:

- a) Se contravenga lo establecido en esta ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables;
- b) La obra o actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazas o en peligro de extinción o cuando se afecte a una de dichas especies, o
- c) Exista falsedad en la información proporcionada por los promoventes, respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate.

La causal de negativa establecida en el inciso a) coincide plenamente con lo que estatuye el artículo 5° constitucional en el sentido de que si la obra o actividad es ilícita, debe limitarse la libertad de empresa.

La causal de negativa establecida en el inciso c) hace alusión a una cuestión de fondo, en la medida de que si la solicitud está basada en hechos falsos, la obra no podrá ser autorizada.

Por su parte, la causa establecida en el inciso b) es la única que alude a un criterio eminentemente ambiental.

Como puede verse, los casos de negativa son casos extremos, es decir, por regla general una obra o actividad que no sea ilícita o que no caiga en el supuesto del inciso b) y donde el promovente se conduzca con la verdad, deberá ser siempre autorizada, aunque sea en forma condicionada a la modificación del proyecto.

En este sentido, la “negativa ficta” fue opción por el mero silencio de la administración puede no tener fundamento en algunas de las citadas causales y portado sería ilegal.

## PRESTADOR DEL SERVICIO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

El artículo 32 del texto original de la LGEEPA, en su segundo párrafo señalaba que “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 técnica que dichos prestadores de servicios deberán satisfacer para su inscripción”. Por su parte el Reglamento de la Ley en esta materia, contiene un capítulo VI “del registro de los prestadores de servicios consistentes en la realización de estudios de impacto ambiental”, que establece como requisito que el prestador de servicios de evaluación de impacto ambiental debe estar inscrito en el respectivo registro nacional que al afecto estableció la Ley.

Sin embargo, las enmiendas aprobadas por el Congreso de la Unión a la Ley que venimos analizando en 1996, incorporaron un artículo 35 bis 1 que señala:

“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 declaran bajo protestas 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. Asimismo, los informes preventivos, las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo podrán ser presentados por los interesados, instituciones de investigación, colegios o asociaciones profesionales, en este caso la responsabilidad respecto del contenido del documento corresponderá a quien los suscriba”

Es decir, en el nuevo texto de la LGEEPA desaparece el requerimiento de que los informes preventivos, las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo sean elaborados por prestadores inscritos en un registro. En este caso las disposiciones del capítulo VI del Reglamento quedan sin efecto en virtud de ser opuestas al texto de Ley. En consecuencia, es el propio interesado quien debe elaborar la manifestación de impacto ambiental, estudio de riesgo o informe preventivo, y quien decide si contrata o no a un prestador de servicios para que elabore el documento correspondiente, y aún así la suscripción del mismo puede hacerla el interesado o el prestador del servicio. En todo caso, la suscripción del documento implica la aceptación de la responsabilidad a que se refiere el precepto antes citado.

#### AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER DE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

La Reforma de 1996 establece nuevas reglas en materia de distribución de competencia para la evaluación del impacto ambiental. Así, según el artículo 5°, a la Federación le corresponde conocer de estos expedientes cuando se trate de alguna de las obras o actividades señaladas en el listado del artículo 28, mientras que, a las entidades federativas les corresponde hacerlo en todos los casos no contemplados en dicho listado.

Sin embargo, como ya lo comentamos, el listado del artículo 28 no es taxativo sino que en la fracción XIII se incluye una regla que permitiría llevar a la competencia de la Federación otros caso no incluidos en el mismo. Según esta norma, a la Autoridad Federal corresponde también evaluar el impacto ambiental de “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”.

En cuanto a los municipios, la fracción XIV del nuevo artículo 8°. Sólo otorga a estos la facultad de participar en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial.

Ahora bien, en ese precepto no se precisa en que consistirá tal participación ni si ésta se ejerce tanto en los casos que caen dentro de la jurisdicción federal como en aquellos que forman parte del ámbito competencial de los estados.

A la interpretación de este precepto puede ayudar lo señalado por el artículo 33 en el sentido de que “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 ha recibido la manifestación de impacto ambiental respectiva, a fin de que éstos manifiesten lo que a su derecho convenga”.

Finalmente, por lo que hace a las autoridades de Distrito Federal, según el artículo 9° reformado, a estas les corresponde ejercer la atribuciones que les son propias tanto a entidades federativas como municipios y por lo mismo en materia de impacto ambiental conocerán de los casos no reservados a las autoridades federales.

### III LICENCIA ÚNICA AMBIENTAL

#### LA LICENCIA AMBIENTAL ÚNICA

EL 11 DE ABRIL de 1997, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el cual se establecen los mecanismos y procedimientos para obtener la licencia única ambiental, mediante un trámite único, así como la actualización de la información de emisiones mediante una cédula de operación”. Este Acuerdo fue complementado por el “Aviso por el que se dan a conocer al público en general, el Instructivo General para obtener Licencia Ambiental única, el Formato de solicitud de Licencia Ambiental Única para establecimientos Industriales de Jurisdicción Federal y el Formato de Cédula para Establecimientos Industriales de Jurisdicción Federal”, que también fue objeto de publicación en el Diario Oficial de la Federación del 18 de agosto de 1997.

#### ¿QUÉ ES LA LICENCIA ÚNICA AMBIENTAL?

La licencia ambiental única no es un nuevo requerimiento ni sustituye la obligación de obtener otras licencias y permisos contemplados actualmente por la Ley General del Equilibrio Ecológico, la Ley de Aguas Nacionales y los reglamentos de ambas, sino simplemente, mediante la emisión de los documentos arriba mencionada, se establece una facilidad administrativa que permite obtener en un solo trámite los diversos permisos, licencias o autorizaciones de carácter federal que deban ser otorgados por la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, concretamente aquellos que corresponde otorgar al Instituto Nacional de Ecología y a la Comisión Nacional del Agua.

En virtud de lo anterior, el artículo 1º. del acuerdo publicado en el mes de abril de 1997 señala que esta licencia “no contendrá más requisitos o condicionantes que los previstos en las disposiciones legales aplicables”

Así, señala en su numeral 1 el Instructivo publicado en el mes de agosto, que la Licencia Única Ambiental es el instrumento de regulación directa, por establecimiento industrial, que permite coordinar en un solo proceso la evaluación, dictamen y seguimiento de obligaciones y trámites que en materia ambiental corresponden a los establecimientos industriales de jurisdicción federal.

Las obligaciones y trámites a que se refiera el Instructivo están señaladas en la legislación vigente y no pueden ser modificadas por un Acuerdo Secretarial. Es por ello que a lo que se llama licencia ambiental única, es simplemente un documento que integra a las distintas autorizaciones que actualmente la SEMARNAP emite por separado y que incluso se dictaminan por separado en las distintas áreas administrativas que son competentes para ello.

Ahora bien, el establecimiento de esta facilidad administrativa conlleva dos ventajas. Por una parte, la autoridad cuenta con la información integral de cada empresa en un solo expediente y ello le permitirá completar un inventario de emisiones atmosféricas o que se infiltren al subsuelo, y de materiales y residuos peligrosos de su competencia. Por otra parte, el particular podrá presentar sus solicitudes de autorizaciones y permisos ante una sola ventanilla administrativa.

## FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA LICENCIA ÚNICA AMBIENTAL

Aunque la emisión del Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 1997 se fundamenta en diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de la Ley de Aguas Nacionales y de los reglamentos de estas últimas; lo cierto es que el fundamento jurídico de la llamada licencia ambiental única se encuentra expresamente en el artículo 109 bis de la LGEEPA, mismo que fue adicionado a esta por las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996. Este precepto señala:

“La Secretaría deberá establecer los mecanismos y procedimientos necesarios, con el propósito de que los interesados realicen un solo trámite, en aquellos casos en que para la operación y funcionamiento de establecimientos industriales, comerciales o de servicio se requiera obtener diversos permisos, licencias o autorizaciones que deban ser otorgados por la propia Secretaría”

A la luz de lo anterior, la llamada licencia ambiental única es solamente un trámite y no propiamente una licencia. Las licencias y permisos están regulados en las Leyes ambientales y sus reglamentos, y un Acuerdo Secretarial no puede modificar ese orden normativo, dado que el ámbito personal de validez de este tipo de ordenamiento se limita a los servidores públicos de la dependencia que lo emite y nunca podrá tener efectos jurídicos sobre los gobernados.

#### ¿QUIENES DEBEN OBTENER LA LICENCIA ÚNICA AMBIENTAL?

La realización del trámite tendiente a obtener la licencia ambiental única no es ni puede ser de carácter obligatorio. En este sentido, el artículo segundo del Acuerdo señala que “El trámite de la Licencia Ambiental Única ... será opcional para los responsables de los establecimientos que realizan actividades de competencia federal, que ya cuenten con licencia de funcionamiento o alguna otra autorización de actividades en la materia”. Por su parte el artículo tercero establece que “Los responsables de establecimientos nuevos o en proceso de regularización que buscan realizar actividades de competencia federal o que hayan optado por tramitar la Licencia Ambiental Única, deberán presentar ante la Ventanilla Única de Trámites la solicitud...”

Hasta aquí no se establece un carácter obligatorio para la realización del trámite que venimos analizando y más bien se deja ver que el mismo es de carácter opcional. Sin embargo, en el párrafo segundo del artículo cuarto, se dice que la operación y funcionamiento de establecimientos nuevos sólo podrá iniciarse una vez obtenida la Licencia Ambiental Única.

Como lo hemos señalado, la licencia ambiental única no está prevista en la LGEEPA y por tanto un simple Acuerdo Secretarial no puede limitar la libertad de empresa reconocida por el artículo quinto constitucional, según el cual, esta garantía sólo puede venderse por determinación judicial cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marquen la Ley.

En ese sentido, el Acuerdo de abril de 1997 contraviene a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque el Titular de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca no puede emitir una resolución gubernativa que limite la libertad de empresa en virtud de no contarse con una licencia administrativa que no está expresamente en la Ley sino en otro acto de carácter administrativo. En todo caso, esta libertad de empresa puede limitarse porque no se cuente con alguna de las autorizaciones o permisos que ordena la ley, pero estos pueden ser tramitados por separado y no necesariamente a través del mecanismo de reciente creación.

En cierta forma, el Instituto emitido el mes de agosto reconoce tácitamente esta situación cuando en su numeral 1 establece que la licencia única ambiental está dirigida a establecimientos industriales nuevos o que necesitan regularizarse. No obstante, no refiere que será obligatoria ni para establecimientos nuevos ni para establecimientos en operación y en cambio señala que aquellos que ya cumplen con sus obligaciones podrán solicitar su cambio a la licencia única en los siguientes casos:

- De manera voluntaria al cumplir trámites periódicos y eventuales o en el momento que así lo deseen.
- Como resultado de la promoción de la Licencia Única por parte de las autoridades y cámaras industriales.
- Como prerrequisito para incorporarse al Programa Voluntario de Gestión Ambiental del Sistema Integrado de Regulación y Gestión ambiental.

En estos casos también se refleja el carácter voluntario de este trámite.

## ASPECTOS QUE CONTEMPLA LA LICENCIA AMBIENTAL ÚNICA

Según el numeral 1 del Instructivo del mes de agosto, la licencia ambiental única integra los siguientes aspectos:

1. Evaluación de impacto ambiental.
2. Estudios de riesgo.
3. Emisiones atmosféricas.
4. Residuos peligrosos.
5. Servicios hidráulicos.

Dentro del trámite que realiza para su obtención se resuelve en torno a los aspectos relativos a la licencia de funcionamiento, el registro de empresa generadora de residuos peligrosos y la autorización correspondiente, la autorización de la evaluación del impacto ambiental y del estudio de riesgo, la concesión de aprovechamiento del agua, la autorización para ocupación de zona federal y el permiso de descarga de aguas residuales.

### ¿QUIÉN OTORGA LA LICENCIA ÚNICA AMBIENTAL?

Todas las autorizaciones que pretenden integrar en la llamada licencia ambiental única caen dentro de la esfera de competencias de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, pero el Reglamento Interior de esta dependencia señala a qué funcionarios compete otorgar cada una de ellas. Así, por ejemplo, la autorización en materia de evaluación del impacto ambiental corresponde otorgarla a la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental, mientras que la autorización de estudios de riesgo se encuentra dentro de las atribuciones de la Dirección General de Materiales, Residuos y Actividades Altamente Riesgosas.

Por ello, el segundo párrafo del artículo primero del Acuerdo de 1997 señala que las distintas autorizaciones que se integren en la licencia única ambiental deberán ser firmadas por los servicios públicos facultados en cada caso.

## ¿QUÉ CONSECUENCIAS GENERA LA OBTENCIÓN DE LA LICENCIA ÚNICA AMBIENTAL?

En primer lugar, la obtención de la licencia ambiental impone, según señala el artículo sexto del Acuerdo, un requerimiento no fundamentado en la LGEEPA o sus reglamentos consistente en la obligación de presentar cada año, a más tardar en el último día hábil del mes de abril una Cédula de Operación Anual. Aunque el artículo mencionado reconoce que en dicha cédula la Secretaría únicamente solicitará aquella información prevista en las disposiciones legales aplicables, relativa a la emisión y transferencia de contaminantes, lo cierto es que, desde el punto de vista del derecho administrativo, el Acuerdo que nos ocupa crea una nueva figura jurídica cuya legalidad, al no encontrarse previsto en la Ley, es dudosa.

Por otra parte, el Instructivo publicado en el mes de agosto de 1997 señala que la obtención de la licencia ambiental es un prerequisite para incorporarse al Programa Voluntario de Gestión Ambiental del Sistema de Regulación y Gestión Ambiental. Sin embargo, la única referencia que puede encontrarse en la LGEEPA en torno a dicho programa es lo que señala el artículo 38 en el sentido de que “Los productores, empresas u organismos 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”

Es decir, por ahora el Programa Voluntario de Gestión Ambiental no existe desde el punto de vista jurídico.

## CONCLUSIONES

Por medio de este trabajo de investigación se propone dar a conocer principalmente la importancia de la protección ambiental en nuestros días., como es del conocimiento del público en general, en los últimos años hemos tenido acceso a la información de lo que está ocurriendo en nuestro globo terráqueo ., así como los desajustes climatológicos que se han ido suscitando ., la disminución de la capa de ozono., las tormentas ., los huracanes etc., por mencionar algunos de los varios acontecimientos que representan el efecto de los contaminantes generados por el hombre en nuestro hábitat natural.

Por mencionar alguno de los más conocidos por el público en general sin ser el menos o al más importante es el hueco que hay en la estratosfera de la tierra donde está la capa de ozono., la cual por el uso de aerosoles se ha visto afectada ., quedando expuesta a los violentos rayos ultravioletas provenientes del sol., los cuales son muy dañinos para los humanos generando a su larga exposición cáncer de piel ., al igual que para la vista pudiendo ocasionar ceguera.

Otra situación que nos afecta tanto global como localmente es la tala indiscriminada de árboles, para la industria maderera, en México, siendo áreas protegidas por el gobierno federal como por ejemplo la selva de Chiapas la que cuenta con un ecosistema de los mas ricos en todo el mundo., sin embargo no hay una conciencia colectiva sobre la importancia que tiene para toda la humanidad de respetar nuestra flora y fauna silvestre ., Diariamente se talan tanto en la selva de Chiapas como en la selva amazónica del Brasil la cual es uno de los principales

pulmones del mundo ., éstas áreas tan importantes para nuestro ecosistema sufren diariamente la tala de miles de hectáreas de sus bosques.

Debido a esto y a muchas causas más., como resultado de la preocupación de los estados surgieron dos principales cumbres ambientales que han dado origen a la normalización de los recursos naturales en nuestros tiempos: Estás como ya se mencionan en este trabajo de investigación son La Cumbre de Estocolmo Y la de Rio, cuyas principales proclamaciones son que :

“El hombre es obra y artífice del medio ambiente que lo rodea “

“ Que la protección ambiental es una cuestión fundamental que afecta a todos los pueblos “.

Sin embargo aún con éstas dos cumbres tan importantes., aún con la preocupación de los estados ., y en México teniendo diversas secretarías de estado cuyas atribuciones y funciones son primordialmente la de la protección ambiental y recursos naturales ., Aún así no hay un control real sobre dichos recursos ni tampoco una conciencia colectiva., cabe mencionar que en dicho trabajo de investigación se propone afirmar la premisa de la ineficacia de dichos instrumentos administrativos.

Por medio de este trabajo de investigación de campo se logró definir que es la ecología así como su trascendencia e importancia en la vida actual.

Se logró comprender el significado de protección ambiental así como la ineficacia de la administración pública federal para dicha protección. Se identifican las funciones de cada una de las secretarías de estado que desempeñan funciones de protección ambiental, así como sus respectivas normas, leyes y reglamentos.

Se concluye acerca del ordenamiento ecológico del territorio como instrumento de política ambiental que es una figura jurídica que desde su incorporación, tanto en otros países como en el derecho mexicano, se encuentra fuertemente vinculado con la planeación nacional del desarrollo.

Es decir, si el ordenamiento ecológico del territorio asume la forma de un programa, debemos concluir, que en sí mismo no es de carácter regulatorio sino meramente indicativo.

En materia de evaluación del impacto ambiental, hay dos cuestiones trascendentes. La primera tiene que ver con la naturaleza misma de la evaluación del impacto ambiental como instrumento de política ambiental que en la LGEEPA está considerado como una prueba de cuyo resultado dependía si la obra o actividad podía iniciarse o no, mientras que en la actualidad es una evaluación que busca establecer las condiciones bajo las cuales la obra o actividad deberá realizarse, pero no prohibir su realización, salvo casos muy concretos.

Se concluye que desde el punto de vista jurídico no existe una licencia ambiental única sino un procedimiento administrativo que permite resolver mediante un solo trámite la solicitud de varias licencias o permisos establecidos por la Ley.

## BIBLIOGRAFÍA:

- Acosta Romero Miguel., *La Teoría general del Derecho Administrativo* Editorial Porrúa, S.A. México 1984.
- Aylesworth, Thomas G, *La crisis del ambiente*, Fondo de Cultura Económica. México, 1982.
- Cabrera Acevedo, Lucio., *El derecho de protección al ambiente*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Texto vigente.
- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto., *Elementos de Derecho Administrativo*. Editorial Noriega Limusa. México 1990.
- Enciclopedia Barsa. Editorial Britannica.México. 1989.
- Enciclopedia Barsa. Editorial Britannica.México. 1990.
- Enciclopedia Barsa. Editorial Britannica Méxcio. 1991.
- Flores Nava, Americo J, *Breves consideraciones sobre derecho ambiental*.Editorial Uritex.México. 1987.
- Fraga, Gabino., *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa , S.A. México 1984. .
- Legislación Agraria*. Editorial Sista S.A. 1992.
- Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento*. Texto vigente.
- Ley Forestal y su Reglamento*.Texto vigente.
- Ley Federal de Caza*. Texto vigente.
- Ley General del Equilibrio y la Protección al Ambiente*, Texto vigente.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Texto vigente.
- Morales Martínez Rafael I., *Derecho Administrativo. Segundo curso* Editorial Harla. México 1994.
- Lic.Pérez Noé Avila. *Como hacer mi Tesis*.Editorial Edicol.México1981
- Rabasa Emilio O.,Caballero Gloria *Mexicano ésta es tu Constitución*. Editorial Porrúa. México 1994.
- Rafael de Pina Vara. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, S.A. México 1996.
- Sachs,Ignacy., *Medio Ambiente y Derecho*. IPN, México. 1974.

- Laviña, Félix, *Sistemas Internacionales de protección de los derechos humanos*. Buenos Aires, Desalma, 1987
- Levy, Jean-Philippe, "*La evolución de la prueba, sus orígenes en nuestros días*"  
Ediciones de la Librería Enciclopédica, Bruselas, 1965.
- Liebman, Enrico Tulio, *Eficacia y autoridad de la sentencia Y otros estudios sobre la cosa juzgada*. Buenos Aires, Ediar, 1946 .
- Merki, Adolfo, *Teoría general del derecho administrativo*. México, Nacional, 1975.
- Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*. Buenos Aires, Claridad, 1971.
- Ovalle, Favela, José *Estudios de derecho procesal*. México, UNAM, 1981
- Pedraz Pensalva, Ernesto, "*La jurisdicción en la teoría de La división de poderes de Montesquieu*", *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, Madrid, 1976
- Perelman, CH, "*La lógica jurídica y la nueva retórica*", Madrid, Civitas, 1979.
- Radbruch, Gustavo, *Introducción a la filosofía del derecho*. México, Fondo de Cultura Económica, 1965
- Robertson, A. H. "*La Convención europea de derechos Humanos*" *Veinte años de evolución de los derechos Humanos*. ,México, UNAM, 1974.
- Scialoja, Vittorio. *Procedimiento civil Romano*. Buenos Aires, EJE, 1954.

Soto Guerrero, Salvador, "*Los medios de impugnación, Reflexiones sobre una teoría de impugnación*".  
Congreso Mexicano de Derecho Procesal, México.  
UNAM, 1990.

Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo México*, Porrúa, 1989.

Zamora, Pierce, Jesús. "El derecho a la jurisdicción".  
*Revista de la Facultad de Derecho ,UNAM, 1979*