

CAPÍTULO II
DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y COORDINACIÓN

Artículo 4o.	22
Artículo 5o.	25
Artículo 6o.	30
Artículo 7o.	34
Artículo 8o.	39
Artículo 9o.	43
Artículo 10.	48
Artículo 11.	52
Artículo 12.	71
Artículo 13.	75
Artículo 14.	79
Artículo 14 bis.	84

CAPÍTULO II DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y COORDINACIÓN

ARTÍCULO 4o. La Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales.

COMENTARIO

Esta manera de compartir una misma función en diferentes ámbitos es denominada competencia concurrente. Cabe aclarar que, cuando se habla de concurrencia, nunca se trata de un ejercicio simultáneo de competencias, sino de la ocupación emergente de una materia federal por parte de los estados miembros, cuya legitimidad transitoria ha sido reconocida por el Poder Judicial en atención a la titularidad primigenia de cada estado para autorregularse. Dicho en otros términos, mediante el pacto federal los estados fundadores delegaron en los poderes centrales determinadas materias competenciales que ellos poseían, si por alguna razón los poderes centrales no han podido ejercer alguna de ellas, resulta lógico que la autoridad local reasuma la función, hasta en tanto no exista un ejercicio efectivo de dicha facultad por parte del poder central. Después de que nuestro país asumió en el texto del artículo 124 de la Constitución vigente la fórmula clásica del federalismo dual “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”, el articulado ha sido retocado en varias ocasiones para otorgarle al federalismo mexicano matices peculiares. Al respecto, destacan dos cuestiones principales: adopción en ciertas materias de las llamadas leyes generales o leyes marco, partir de las cuales se autoriza la distribución de competencias por parte del legislador secundario entre los distintos órdenes de gobierno; tarea que antes estuvo reservada de manera exclusiva a la Constitución. Cabe decir que la recepción de esta nueva técnica se ha realizado a través de adiciones al artículo 3o. constitucional y, para el

efecto, se ha adoptado la poca afortunada expresión que alude a las potestades “concurrentes”. Tal ha sido el caso de materias como: educación, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente y equilibrio ecológico y, con algunos rasgos distintos, tributación y vías de comunicación.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, hace una distribución de competencias poco precisa porque se utilizan categorías de rango abierto, por ejemplo: política general, criterios ecológicos generales, hechos que por su “naturaleza y complejidad requieren de la participación de la Federación”, etc. Sobre estas bases es difícil obtener certeza en la atribución de potestades, lo que complica la técnica de la ley-marco, cuyo propósito principal consiste en distribuir las competencias de manera específica, tal como lo exige la base constitucional contenida en la fracción XXIX-G del artículo 73 de la carta constitucional. Debe mencionarse que esta Ley deja en libertad a las legislaturas locales para hacer el reparto de competencias entre los poderes de la entidad y los ayuntamientos.

Martín Díaz y Díaz señala que es probable que los evidentes defectos que presenta esta ley en su sistema distributivo respondan a una intención deliberada de que la autoridad central aproveche la oportunidad que brindan sus criterios abiertos para ocupar tales espacios, ello porque posiblemente se hubiera considerado inviable el desarrollo de las acciones a las que se refiere la Ley por parte de las entidades federativas, las cuales no contaban de inicio con los instrumentos técnicos y administrativos para desarrollar sus atribuciones en torno a las cuestiones ambientales.

Al final del proceso mediante el que se reconoció la materia ambiental, se encuentra una ley-marco: la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; a partir de ella, se han expedido las leyes locales que atribuyen competencia en sus respectivos ámbitos a los gobiernos estatales y municipales.

La gestión ambiental en México se encuentra con dos graves obstáculos para su realización: por un lado, la aplicación sectorial del régimen jurídico de los recursos naturales, y, por el otro, los niveles en que concurren la Federación, los estados y los municipios. Por lo que toca a las autoridades que realizan la gestión ambiental, las leyes ambientales, han promovido la concurrencia de competencias entre la Federación y

las entidades federativas y los municipios. En la realidad, este esquema no es claro ya que existe todavía un alto grado de centralización en la toma de decisiones, que ha afectado gravemente la aplicación de la ley y las políticas.

CONCORDANCIA

- Artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

JURISPRUDENCIA

Controversia Constitucional entre la Federación y el estado de Oaxaca, 15 de octubre de 1932, mayoría de 14 votos (tomado de *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-FCE, 1994, t. III, p. 1778).

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Clave: P./J., núm. 142/2001, controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal, 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

BIBLIOGRAFÍA

AZUELA, Antonio, “La distribución de competencias en la regulación de los usos del suelo”, *Pemex: ambiente y energía. Los retos del futuro*, Carmen Carmona Lara (coord.), México, PEMEX-UNAM, 1995; DÍAZ Y DÍAZ, Martín, “México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias”, *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, Barra Mexicana Colegio de Abogados, Themis, 1996; DORANTES DÍAZ, Francisco Javier, “Instrumentos jurídicos. Su fundamentación jurídica”, *Responsa*, México, agosto de 1997; GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan, *Nuevo derecho ambiental mexicano. Instrumentos de política*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1997; HAMILTON, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943; QUINTANA VALTIERRA, Jesús, *Derecho ambiental mexicano. Lineamientos generales*, México, Porrúa, 2000; HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios políticos y constitucionales*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986; SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises, *Esquema conceptual descriptivo del estudio federal del juicio de amparo. El Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985; TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 33a. ed., México, Porrúa, 2000.

ARTÍCULO 5o. Son facultades de la Federación:

- I. La formulación y conducción de la política ambiental nacional;
- II. La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta Ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal;
- III. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la nación, originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier estado;
- IV. La atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier estado;
- V. La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley;
- VI. La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales, de conformidad con esta Ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias;
- VII. La participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;
- VIII. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;
- IX. La formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino a que se refiere el artículo 19 bis de esta Ley;
- X. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;
- XI. La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales, el suelo, las aguas nacionales, la biodiversidad, la flora, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia;

- XII. La regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;
- XIII. El fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes provenientes de cualquier tipo de fuente, en coordinación con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios; así como el establecimiento de las disposiciones que deberán observarse para el aprovechamiento sustentable de los energéticos;
- XIV. La regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, sustancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente;
- XV. La regulación de la prevención de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones, electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente;
- XVI. La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;
- XVII. La integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su puesta a disposición al público en los términos de la presente Ley;
- XVIII. La emisión de recomendaciones a autoridades federales, estatales y municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;
- XIX. La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven;
- XX. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas, y
- XXI. Las demás que esta Ley u otras disposiciones legales atribuyan a la Federación.

COMENTARIO

Las facultades de la Federación pueden agruparse en los siguientes rubros: de planeación y política ambiental fracciones I y II; de asuntos internacionales, III y IV; de regularización y normalización, V y VI; de actividades altamente peligrosas, VI y VII; de establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de

competencia federal, VIII; de formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino, IX; de evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades de jurisdicción o competencia federal, fracción X.

También tiene facultades de regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales, el suelo, las aguas nacionales, XI; de la biodiversidad, la flora, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia.

En materia de contaminación de la atmósfera, contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente y de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes, fracciones XII, XIII y XV.

De regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, sustancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente, fracción XIV;

La Federación tiene facultades de promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental y la integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su puesta a disposición al público, XVI y XVII, así como de emisión de recomendaciones a autoridades federales, estatales y municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental, fracción XVIII; de vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, de atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas y del cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven, XIX y XX; y las demás que esta Ley u otras disposiciones legales atribuyan a la Federación, fracción XXI.

Son facultades de la Federación: las que en este artículo son asignadas por materia y las atribuciones que serán ejercidas por el Poder Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales salvo las que directamente correspondan al presidente de la República por disposición expresa de la Ley.

En este artículo queremos recordar lo que Martín Díaz nos decía respecto a las facultades de la Federación desde el punto de vista de la distribución de competencias:

Una mirada crítica sobre la Constitución de 1917, demuestra que la fórmula del federalismo dual a la norteamericana no podía subsistir como orientación efectiva en nuestro país, porque en el contexto de la carta se prohíba un poder descomunal que beneficia a uno de los órganos centrales: el presidente de la República. Así, sólo a guisa de ejemplo: si las legislaturas locales tienen capacidad para regular en los códigos civiles la situación patrimonial dentro de su territorio, la autoridad federal puede, ejerciendo el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada, redefinir los límites de este derecho y, por ende, rectificar el sentido de la legislación elaborada por la asamblea local.

Continúa Díaz y Díaz diciendo que la supervivencia dentro de la Constitución de los rasgos autoritarios propios de nuestra tradición política, dificulta sobremanera la maduración de los niveles más elementales de la organización de tipo federal. La concentración política, financiera, productiva, demográfica, etc., genera asimetrías que no son manejables dentro de la lógica de una federación. Desafortunadamente esto también es aplicable en materia ambiental, ya que muchas de las acciones que pueden dar solución a los problemas ambientales son de naturaleza federal, pero se aplican en establecimientos o regulando actividades que se asientan en un municipio que a su vez se encuentra en un estado. La competencia por materia y por jurisdicción, en esta materia, hacen difícil la cristalización del federalismo.

La Federación tiene facultades en materia de asuntos internacionales ambientales en las fracciones III y IV del presente artículo. Estas dos fracciones son el fundamento para instrumentar la política ambiental a nivel internacional. El Convenio de La Paz es uno de los principales instrumentos de gestión ambiental su importancia estriba en que definió la zona fronteriza como el área que se extiende 100 kilómetros o 62.5 millas hacia el norte y hacia el sur de la frontera México-Estados Unidos, esto significa que la frontera ambiental y la política son distintas y que a partir de este Convenio tenemos una nueva jurisdicción ambiental internacional, en la frontera ambiental se concretizan los mecanismos de cooperación internacional y de manejo integral de recursos comunes.

En febrero de 1992, las autoridades ambientales de ambos gobiernos formularon el Plan Integral Ambiental Fronterizo (PIAF). Reconociendo que el PIAF representó un punto de partida razonable para orientar las preocupaciones ambientales en la zona fronteriza y generó un monto importante de inversiones en infraestructura, ciertas críticas lo visualizaron como limitado en su ámbito, dado el insuficiente seguimiento público en su implementación, y la falta de atención a la problemática de salud ambiental y de recursos naturales. Este Programa tiene en Frontera XXI una nueva fase de planeación binacional, fue construido sobre la base de la experiencia reunida por el PIAF y busca superar las deficiencias detectadas.

Desde el punto de vista binacional el Programa Frontera XXI representa un esfuerzo binacional entre México y Estados Unidos que con el fundamento del Convenio de La Paz, es un instrumento internacional innovador que agrupa a las diversas entidades federales responsables del medio ambiente fronterizo, tanto de México como de los Estados Unidos, para trabajar en colaboración hacia el desarrollo sustentable, mediante la protección de la salud humana, del medio ambiente, así como el manejo adecuado de los recursos naturales propios de cada país. Los esfuerzos para atender las preocupaciones ambientales fronterizas, requieren de una respuesta binacional coordinada. Los ecosistemas, las cuencas hidrológicas y atmosféricas, el medio ambiente y recursos naturales en la región fronteriza trascienden los límites políticos; independientemente del lugar en donde se originen, los problemas ambientales fronterizos impactan de manera significativa a las comunidades y a los ecosistemas en ambos lados de la frontera.

La estrategia central del Programa Frontera XXI considera tres ejes instrumentales para el cumplimiento de sus objetivos:

1. La participación pública.
2. La descentralización de la gestión ambiental y el fortalecimiento de la gestión estatal y local.
3. Una mejor comunicación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno.

CONCORDANCIA

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*Diario Oficial de la Federación*, 29-12-76, en vigor a partir del 1o. de enero de 1977).
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (*Diario Oficial de la Federación*, 30-05-01).
- 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 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 (*Diario Oficial de la Federación*, 30-11-00).

BIBLIOGRAFÍA

CEPAL, “El desarrollo sustentable y las cuencas hidrográficas”, *Revista de la CEPAL*, Chile, núm. 53, agosto de 1994; DÍAZ Y DÍAZ, Martín, “México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias”, *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, Barra Mexicana Colegio de Abogados, Themis, 1996; DORANTES DÍAZ, Francisco Javier, “Instrumentos jurídicos. Su fundamentación jurídica”, *Responsa*, México, agosto de 1997; DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto, “Análisis de la legislación hidráulica vigente: Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y México. Primera parte”, *Lex*, México, Suplemento Ecología, núm. 17, 3a. época, año II, noviembre de 1996.

ARTÍCULO 6o. Las atribuciones que esta Ley otorga a la Federación, serán ejercidas por el Poder Ejecutivo federal a través de la Secretaría, salvo las que directamente correspondan al presidente de la República por disposición expresa de la ley.

Cuando, por razón de la materia y de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal u otras disposiciones legales aplicables, se requiera de la intervención de otras dependencias, la Secretaría ejercerá sus atribuciones en coordinación con las mismas.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal que ejerzan atribuciones que les confieren otros ordenamientos cuyas disposiciones se relacionen con el objeto de la presente Ley, ajustarán su ejercicio a los criterios para preservar el equilibrio ecológico, aprovechar sustentablemente los recursos naturales y proteger el ambiente en ella incluidos, así como a las disposiciones de

los reglamentos, normas oficiales mexicanas, programas de ordenamiento ecológico y demás normatividad que de la misma se derive.

COMENTARIO

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales es la facultada para ejercer las funciones que señala el artículo 5o. A partir del 1o. de diciembre de 2000, se inicia una nueva administración en el país y con ello se da la transformación de la Semarnap por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), con la cual se pretende consolidar los logros de años anteriores, además de reforzar y resolver las tareas pendientes. Con una nueva visión del sector se persigue una sociedad en la que el gobierno y los actores sociales se comprometan en la atención de los problemas y las oportunidades ambientales, que preserve el medio ambiente y utilice sustentablemente los recursos naturales, a la vez que promueva el desarrollo económico competitivo, socialmente incluyente y con calidad de vida, en convivencia armónica con la naturaleza y la diversidad cultural. Asimismo, se propone conducir la política ambiental de manera integral y participativa para proteger, conservar, aprovechar y restaurar el medio ambiente y los recursos naturales para alcanzar el desarrollo sustentable.

Con estos cambios institucionales se han modificado algunas funciones de la institución responsable de la política ambiental, de tal manera que las actividades de promoción y fomento pesqueros, como es el otorgamiento de permisos y concesiones de pesca comercial y deportiva, la investigación de los recursos, así como el desarrollo de la acuicultura, entre otras, fueron transferidas a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. La parte correspondiente a la regulación y normatividad de la pesca, los estudios de impacto ambiental para el otorgamiento de licencias para la acuicultura comercial y de autoconsumo, así como la vigilancia y el establecimiento de vedas, quedan bajo la responsabilidad de la Semarnat.

El nuevo diseño institucional establece tres subsecretarías que son:

1. Planeación y política ambiental.
2. Gestión para la protección ambiental.
3. Fomento y normatividad ambiental.

Las subsecretarías son el motor central de la gestión y, para llevar ésta a cabo, cuentan con el apoyo de cinco órganos desconcentrados:

Comisión Nacional del Agua, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua; el Instituto Nacional de Ecología; la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Destacan dentro de la organización interna de la Semarnat las unidades coordinadoras de participación social y transparencia, y de asuntos internacionales; las coordinaciones general jurídica, de comunicación social; y la general de delegaciones. Para lograr uno de los más importantes objetivos de la política ambiental se cuenta con el Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable.

Cabe señalar que anualmente se aplica el acuerdo que establece los lineamientos y estrategias generales para fomentar el manejo ambiental de los recursos en las oficinas administrativas de las dependencias y entidades de la administración pública federal (*Diario Oficial de la Federación*, 15-03-01). Esto significa que en las oficinas de las dependencias y entidades de la administración pública federal se deben de seguir los lineamientos y estrategias generales para fomentar el manejo ambiental de los recursos.

Para ello, las dependencias y entidades deberán procurar el manejo ambiental de sus recursos y materiales cuando debido a su uso se pueda afectar negativamente el equilibrio ecológico, la preservación del suelo, las aguas nacionales, los recursos forestales, la fauna, la biodiversidad y demás recursos naturales competencia de la Secretaría, así como causar contaminación ambiental.

Los oficiales mayores de las dependencias o sus equivalentes en las entidades, deberán formular sus programas internos de sistemas de manejo ambiental. Se integrará por dos subprogramas: el subprograma para el uso eficiente de materiales de oficina y el subprograma de uso eficiente del agua. Existen indicadores para medir el desempeño ambiental en la aplicación de los subprogramas.

Uno de los acuerdos que destacan por apoyar los esfuerzos de superación de la pobreza son las Bases de Colaboración Interinstitucional para el Desarrollo Sustentable de Regiones Prioritarias, suscrito en 1998 por la Semarnap, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), y de Comunicaciones y Transporte (SCT), a las que en 1999 se sumaron las secretarías de Educación Pública (SEP), Comercio y Fomento Industrial (Secofi) y Salud (SS).

Cabe señalar que en materia ambiental, las acciones federales que se desarrollan en los estados están desconcentradas en las subdelegaciones de medio ambiente de las delegaciones federales de la Semarnat, y en las delegaciones de la Profepa. En las primeras se llevan a cabo tareas relacionadas con las de las subsecretarías y en las segundas se encuentran ubicadas las acciones de inspección competencia de la Profepa.

CONCORDANCIA

- Artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*Diario Oficial de la Federación*, 29-12-76).
- Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (*Diario Oficial de la Federación*, 04-06-01).
- Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (*Diario Oficial de la Federación*, 25-06-01).
- Acuerdo que establece las disposiciones de productividad, ahorro, transparencia y desregulación presupuestaria de la administración pública federal para el ejercicio fiscal del año 2001 (*Diario Oficial de la Federación*, 28-02-01).
- Acuerdo que establece los lineamientos y estrategias generales para fomentar el manejo ambiental de los recursos en las oficinas administrativas de las dependencias y entidades de la administración pública federal (*Diario Oficial de la Federación*, 15-03-01).
- Bases de Colaboración Interinstitucional para el Desarrollo Sustentable de Regiones Prioritarias, suscrito en 1998 por la Semarnap/Seedesol/SAGAR/SCT, en 1999 se sumaron SEP, Secofi y SS.

JURISPRUDENCIA

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. LA PUEDE EJERCER VÁLIDAMENTE RESPECTO DE LEYES EXPEDIDAS POR ÉL MISMO EN USO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS. Clave: 2a., núm. I/2002, amparo en revisión 327/2001. Cesta Punta Deportes, S. A. de C. V. 30 de noviembre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Mariano Azuela Güitrón; en su ausencia hizo suyo el asunto Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot. Materias: constitucional-administrativa.

BIBLIOGRAFÍA

CARABIAS, Julia y BÁTIZ, Ana Irene, “Los problemas ambientales del desarrollo en México”, *Educación y ecología. Elementos para el análisis de la dimensión ambiental en el currículum escolar*, México, UNAM, 1992; CARMONA LARA, María del Carmen, “Medio ambiente y desarrollo: la planeación del desarrollo sostenido o sustentable”, *Estudios jurídicos en homenaje a Manuel Herrera y Lasso (1890-1990)*, México, Escuela Libre de Derecho, Sociedad de Alumnos, 1990; DORANTES DÍAZ, Francisco Javier, “Instrumentos jurídicos. Su fundamentación jurídica”, *Responsa*, México, agosto de 1997; PNUMA, United Nations Department for Policy Coordination and Sustainable Development July, “Programme for the Future Implementation of Agenda 21” (Advanced Unedited Text), Nueva York, 1997; PROVENCIO, Enrique, “El desarrollo en los noventa”, *Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental*, México, UNAM, 1993; RESTREPO, I. (coord.), *Desarrollo sustentable en el Golfo y Caribe de México*, México, Centro de Ecología y Desarrollo, 1995.

ARTÍCULO 7o. Corresponden a los estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

- I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal;
- II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación;
- III. La prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia federal;
- IV. La regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la presente Ley;
- V. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales;
- VI. La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;
- VII. La prevención y el control de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromag-

néticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como, en su caso, de fuentes móviles que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia federal;

- VIII. La regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas;
- IX. La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio a que se refiere el artículo 20 bis 2 de esta Ley, con la participación de los municipios respectivos;
- X. La prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras;
- XI. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios;
- XII. La participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;
- XIII. La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, VI y VII de este artículo;
- XIV. La conducción de la política estatal de información y difusión en materia ambiental;
- XV. La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;
- XVI. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación, por la presente Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 bis 2 de la presente Ley;
- XVII. El ejercicio de las funciones que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les transfiera la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de este ordenamiento;
- XVIII. La formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente;
- XIX. La emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;

- XX. La atención coordinada con la Federación de asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas, cuando así lo consideren conveniente las entidades federativas respectivas, y
- XXI. La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación.

COMENTARIO

Martín Díaz y Díaz, al analizar la distribución de competencias, considera que a los estados se les brinda una competencia residual:

El centro alberga el núcleo que conforman los poderes de alcance general, acotados y reducidos a los espacios de acción expresamente conferidos por el orden constitucional, mientras la periferia está compuesta por la pluralidad de los estados miembros y por sus ámbitos competenciales de tipo residual.

La relación de los poderes locales con el centro supone un vínculo individual de cada entidad considerada por separado, que se produce de forma análoga a manera en que ocurre la relación entre el individuo y el Estado en las sociedades modernas. Esta visión de los vínculos individuales sólo admite la excepción que deriva de la denominada *compact clause*, sobre cuyas bases se autoriza la acción colegiada de las entidades federativas; pero, en general, se persigue que los poderes locales no recurran a las alianzas políticas con sus homólogos, porque bajo este tipo de acciones suelen desarrollarse los gérmenes secesionistas.

La primera y segunda fracciones dan las bases para la política ambiental estatal y sus instrumentos. La política ambiental estatal responde a las peculiaridades ecológicas de la entidad, guarda concordancia con los lineamientos de acción nacionales que establece la Federación y observa los principios señalados en la Ley General. Además, tienen por objeto sentar las bases para el crecimiento y desarrollo sustentable. Para lograrlo se debe establecer estrategias de desarrollo que busquen un equilibrio de lo global, nacional, regional y local, con los objetivos económicos, sociales y ambientales, de forma tal que se logren contener los procesos de deterioro ambiental e inducir hacia un orden ambiental, tomando en cuenta que el desarrollo sea compatible con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región, estado o localidad. En este contexto la descentralización, no constituye un fin en sí mismo sino un

medio para alcanzar de manera más eficaz y equitativa el desarrollo sustentable. Por estas razones, una de las facultades más importantes que tienen los estados es la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal, ya que a partir de ella es posible dar cumplimiento tanto a los principios constitucionales como los de la Ley. A partir de la política ambiental los estados pueden establecer sus metas, expectativas y necesidades en materia ambiental e insertarse a partir de ella al desarrollo nacional y regional.

En el caso de la prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, los estados pueden realizar importantes acciones, ya que son este tipo de fuentes de emisión las que generan gran cantidad de contaminación e irritación social.

Los instrumentos claves de la política ambiental a los que se refiere la segunda fracción, la planeación ambiental, el ordenamiento ecológico y la regulación ecológica de los asentamientos humanos son herramientas fundamentales para los estados, ya que a partir de ellos se pueden articular tanto la regulación de los usos del suelo, los programas de desarrollo urbano y el ordenamiento ecológico del territorio.

La evaluación de impacto ambiental es una herramienta fundamental, para los estados, ya que genera información ambiental, y es un proceso analítico que permite evaluar elementos más comprensivos de costo y beneficio social en cada proyecto de desarrollo. Esto permite a las autoridades estatales proponer medidas técnicas para minimizar los primeros o ampliar los segundos de tal manera que el balance ambiental de un proyecto resulte lo más favorable posible.

Además, debido a que este instrumento de la política ambiental es de aplicación específica y analiza las particularidades de cada caso, permite que se aplique la regulación en distintos planos y etapas, ya que es un instrumento ideal para la regulación ambiental de proyectos y actividades caracterizadas por su bajo número y alta singularidad, magnitud considerable y gran especificidad regional, sectorial o tecnológica, que si se pretendiera regularlos a través de normas generales o con instrumentos económicos, resultaría caro y poco práctico. De ahí que los estados tienen en la evaluación de impacto ambiental uno de los más eficaces instrumentos de gestión ambiental.

En el caso de las fracciones IV y VI, la política ambiental de gestión de los residuos peligrosos confiere prioridad a la reducción de su gene-

ración, a la minimización de sus impactos mediante la reutilización o el reciclaje de los residuos producidos y a su transformación o degradación completas. En el caso de las atribuciones en materia de residuos los estados deben de establecer su propia política en materia de residuos, a partir de un diagnóstico del tipo de residuos, la cantidad que se genera, así como los sitios para su disposición final.

Las tareas pendientes en esta materia en los estados son muchas, las más importantes tienen que ver con la toma de decisión por parte de cada estado para iniciar la gestión integral de los residuos de su competencia. Esta decisión se debe de iniciar a partir de saber qué tipo de residuos se generan en su territorio y quién los genera; una vez sabiendo esto, se debe de establecer prioridades a partir de criterios que deben diseñarse y establecerse en su legislación y en su política ambiental. Con bases legales y metas por cumplir a partir de programas específicos se puede decir que se iniciaría una de las batallas más importantes que se debe de enfrentar y que se tiene perdida para la protección del ambiente y la garantía de los derechos ambientales y de salud. En el caso estatal se requiere controlar la generación de residuos y estableciendo mecanismos de minimización, reúso, reciclaje y selección. Urge que los estados levanten y establezcan criterios para la caracterización de sitios contaminado con residuos peligrosos de su competencia, así como un diagnóstico estatal sobre el uso y manejo de agroquímicos.

A nivel estatal es fundamental promover el manejo integral de residuos peligrosos y sólidos municipales, así como para prevenir accidentes y riesgos químicos ambientales, además de establecer redes estatales de manejo ambiental de residuos, en coordinación con las unidades estatales de protección civil y la instrumentación de los programas para la prevención de accidentes.

En materia de áreas naturales protegidas, muchos estados ya cuentan con su Sistema Estatal de Áreas Naturales Protegidas; sin embargo, se requiere de que cada una de estas áreas tenga un manejo integral y que se conviertan en polos de desarrollo sustentable.

La Ley le otorga facultades a los gobiernos estatales para fungir como mediadores y amigables componedores en el caso de que se suscitara controversias ambientales entre dos o más municipios, así como la emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación

ambiental, y la atención coordinada con la Federación de asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas.

CONCORDANCIAS

- Artículos 73 fracción XXIX-G y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (*Diario Oficial de la Federación*, 30-05-01).

JURISPRUDENCIA

PLAN SECTORIAL DE ECOLOGÍA “ECOPLAN” PARA EL ESTADO DE SONORA. NO INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN. Amparo en revisión 950/85. Raúl Cervantes Ahumada (apoderado legal de Banamex, S.N.C. y coags.). 28 de enero de 1986. Mayoría de 18 votos. Disidentes: Santiago Rodríguez Roldán y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Fernando Castellanos Tena. Amparo en revisión 11773/84. Eduardo Patiño Benet. 28 de enero de 1986. Mayoría de 18 votos. Disidentes: Santiago Rodríguez Roldán y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Ernesto Díaz Infante.

Controversia Constitucional entre la Federación y el estado de Oaxaca, 15 de octubre de 1932, mayoría de 14 votos (tomado de *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-FCE, 1994, t. III, p. 1778).

BIBLIOGRAFÍA

CARMONA LARA, María del Carmen, “Análisis de la legislación y la normatividad referente a los residuos sólidos y peligrosos”, *La nueva legislación en materia de residuos sólidos y peligrosos. El papel de los estados y municipios en su gestión*, Primer Congreso Internacional para el Control de Residuos Sólidos y Peligrosos, México, AMCRESPAC, 1997; DÍAZ Y DÍAZ, Martín, “México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias”, *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, Barra Mexicana Colegio de Abogados, Themis, 1996.

ARTÍCULO 8o. Corresponden a los municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

- I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal;

- II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los estados;
- III. La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado;
- IV. La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;
- V. La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local;
- VI. La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto las que conforme a esta Ley sean consideradas de jurisdicción federal;
- VII. La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación que conforme a la legislación local en la materia corresponda a los gobiernos de los estados;
- VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 bis 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas;
- IX. La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos

derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los estados en la presente Ley;

- X. La participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más municipios y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial;
- XI. La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;
- XII. La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, IV, VI y VII de este artículo;
- XIII. La formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental;
- XIV. La participación 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;
- XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente, y
- XVI. La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación o a los estados.

COMENTARIO

Los municipios en materia ambiental tienen las siguientes facultades:

1. Formular: *a)* la política ambiental municipal; *b)* los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, determinando los usos del suelo que están fuera de los centros de población, y determinando las áreas naturales protegidas dentro del municipio, *c)* la política municipal de información y difusión en materia ambiental, y *d)* el programa municipal de protección al ambiente.
2. Aplicar: *a)* los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, es decir, la planeación, el ordenamiento, los estímulos, las concesiones y las autorizaciones que se hayan aprobado a nivel estatal; *b)* las disposiciones jurídicas en materia de contaminación atmosférica generada por comercios o servicios, y la proveniente de fuentes móviles que no sean de jurisdicción

- federal, con la participación que corresponda al gobierno del estado; *c*) las disposiciones jurídicas en materia de efectos sobre el ambiente provocados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales no peligrosos, rellenos sanitarios, incineración, o cualquier otro procedimiento; y *d*) las disposiciones jurídicas en materia de contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el medio ambiente, que provengan de comercios o servicios o de fuentes móviles no federales, acudiendo al lugar o fuente de contaminación y aplicando la ley.
3. Crear zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos, o áreas análogas previstas por la legislación local.
 4. Participar: *a*) en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más municipios, concertando con ellos proyectos o programas específicos de ejecución conjunta; *b*) en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil; y *c*) en la evaluación del impacto ambiental de obras y actividades de competencia estatal, realizadas en la jurisdicción del municipio conforme al reglamento de impacto ambiental.
 5. Vigilar, el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas (NOM) determinadas en la fracción XII del artículo 8o. de la LGEEPA, que se refieren a los márgenes de tolerancia de cada contaminante en la atmósfera, residuos no peligrosos, contaminación por ruido, energía térmica etc., y contaminación de las aguas así como la forma de medirlos, el equipo requerido para su control o registro, los requisitos a cumplir en casos de reciclado, captación de residuos, y todo lo que mida, registre o regule contaminantes.
 6. Preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente: *a*) en bienes y zonas de jurisdicción municipal, y *b*) en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no sean de jurisdicción federal o estatal.

Los ayuntamientos dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que corres-

pondan, para que en sus respectivas circunscripciones se cumplan las previsiones de la Ley.

El reto de los municipios está en la búsqueda de propuestas integrales para la gestión ambiental, a través de la formulación de programas específicos y acciones concretas para la atención de los problemas ambientales prioritarios, que se presentan en su jurisdicción.

Para ello, conforme a la Ley en la gestión ambiental participan las autoridades estatales y municipales. Para identificar cuál es la dependencia u órgano de la administración pública estatal o municipal a cargo de la gestión ambiental deberán consultarse las leyes estatales del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, en las que se establecen las atribuciones de la Secretaría o Subsecretaría correspondiente; la Ley Orgánica Municipal, así como los reglamentos municipales en materia ambiental, en los que se prevén las funciones de los regidores municipales y otras autoridades con competencia en la materia.

CONCORDANCIA

- Artículos 73 fracción XXIX-G y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (*Diario Oficial de la Federación*, 30-05-01).

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, comentadas*, México, Porrúa, 1996; BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, FUNDEA-Fondo de Cultura Económica, 1994; CABRERO, Enrique, y NAVA CAMPOS, Gabriela (coords.), *Gerencia pública municipal*, México, CIDE y Miguel Ángel Porrúa, 1998; FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1988; FERNÁNDEZ MESTA, Ma. Elena, *Manual para la prevención y resolución pacífica de conflictos ambientales*, México, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, 1997; ONU-Sedesol, *Agenda XXI*, México, 1993; SEDUE, *Sistema municipal de gestión ambiental*, México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1991; SABSAY, Daniel Alberto, *Audiencias públicas en los municipios, su utilidad en la gestión del medio ambiente*, México, Fundación Ambiente, s. f.

ARTÍCULO 9o. Corresponden al gobierno del Distrito Federal, en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, conforme a las

disposiciones legales que expida la asamblea legislativa del Distrito Federal, las facultades a que se refieren los artículos 7o. y 8o. de esta Ley.

COMENTARIO

Es importante señalar que en el caso del Distrito Federal en los últimos 10 años se han llevado a cabo importantes transformaciones políticas que han repercutido favorablemente en materia ambiental. Una de ellas fue precisamente la reforma al artículo 122 de la Constitución para establecer un régimen distinto y dar origen al gobierno del Distrito Federal. En términos del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Distrito Federal tiene facultades en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

Con esta nueva forma de gobierno se fortaleció a la Asamblea de Representantes y se le dotó de facultades legislativas en materia ambiental, con ellas se promulgó en julio de 1996 la primera Ley Ambiental emitida por el Congreso local del Distrito Federal, que es la Asamblea de Representantes. La ley vigente en materia ambiental en el Distrito Federal es la Ley Ambiental del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal el 13 de enero de 2000, que es la forma en que se da cumplimiento a lo que señala el presente artículo.

La autoridad local en materia ambiental es la Secretaría del Medio Ambiente, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal. También tienen atribuciones cada órgano político administrativo en donde existe una unidad administrativa encargada del área ambiental y de aplicar las disposiciones que esta Ley le señalan como de su competencia. La administración pública local será la encargada de formular la política de desarrollo sustentable para el Distrito Federal así como de realizar las acciones necesarias para proteger y restaurar el ambiente y los elementos naturales en forma coordinada, concertada y corresponsable con la sociedad en general, así como con las dependencias federales competentes.

La Ley Ambiental del Distrito Federal tiene por objeto: definir los principios mediante los cuales se habrá de formular, conducir y evaluar la política ambiental en el Distrito Federal, así como los instrumentos y procedimientos para su aplicación; regular el ejercicio de las facultades

de las autoridades de la administración pública del Distrito Federal en materia de conservación del medio ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico; conservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como prevenir los daños al ambiente, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la conservación de los ecosistemas; regular el establecimiento de las áreas naturales protegidas de competencia del Distrito Federal, así como manejar y vigilar aquellas cuya administración se asuma por convenio con la Federación, estados o municipios; prevenir y controlar la contaminación del aire, agua y suelo en el Distrito Federal en aquellos casos que no sean competencia de la Federación; establecer las medidas de control, de seguridad y las sanciones administrativas que correspondan, para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven; regular la responsabilidad por daños al ambiente y establecer los mecanismos adecuados para garantizar la incorporación de los costos ambientales en los procesos productivos; y establecer el ámbito de participación de la sociedad en el desarrollo y la gestión ambiental.

Esta ley se aplica en el territorio del Distrito Federal en los siguientes casos:

- en la prevención y control de la contaminación atmosférica proveniente de fuentes fijas o móviles que de conformidad con la misma estén sujetas a la jurisdicción local;
- en la prevención y control de la contaminación de las aguas localizadas en el Distrito Federal, que de conformidad con el párrafo quinto del artículo 27 constitucional no son consideradas aguas nacionales, así como tratándose de aguas nacionales que hayan sido asignadas al Distrito Federal;
- en la conservación y control de la contaminación del suelo;
- en la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de jurisdicción del Distrito Federal;
- en la protección y conservación de la flora y fauna en las áreas naturales protegidas y en el suelo de conservación competencia del Distrito Federal; y
- en la evaluación y autorización del impacto ambiental y riesgo de obras y actividades.

Es importante recalcar que el Distrito Federal forma parte de la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM), es una de las megalópolis más grandes del mundo con cerca de 15.4 millones de habitantes. Incluye 16 delegaciones del Distrito Federal (con 8.5 millones de habitantes) y 17 municipios del Estado de México (6.9 millones). Aproximadamente el 87% de los 3.2 millones de vehículos en el área de la ciudad de México son particulares y sus propietarios representan sólo 15% de la población de la ciudad. En 1996, la edad promedio de los automóviles en la ciudad de México era de ocho años comparado con 14 años en 1990.

Esto hace que la facultad de coordinación que tiene el Distrito Federal otorgada por la LGEEPA, sea fundamental y que se debe de complementar con lo que establece el artículo 69 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que señala que participará, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, estados y municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la ciudad de México, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

Con estas bases constitucionales y legales, el Distrito Federal da cumplimiento a lo que establece el presente artículo, cabe señalar que la legislación ambiental del Distrito Federal tiene instituciones muy importantes que la hacen distinta a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, una de ellas es la reparación del daño al que define como toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al ambiente o a uno o más de sus componentes. Otra de las diferencias es que en ella se establece la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, así como el delito de ecocidio que es la conducta dolosa determinada por las normas penales, consistente en causar un daño grave al ambiente por la emisión de contaminantes, la realización de actividades riesgosas o la afectación de recursos naturales, en contravención a lo dispuesto en la presente Ley o en las normas oficiales ambientales mexicanas.

CONCORDANCIA

- Artículo 122, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (*Diario Oficial de la Federación*, 26-07-94; actualización, 14-10-99).
- Ley Ambiental del Distrito Federal (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 13-01-00).
- Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal (*Diario Oficial de la Federación*, 07-01-76, con reforma en *Diario Oficial de la Federación*, 04-01-91).
- Declaratoria de usos y destinos para el área de conservación ecológica del Distrito Federal (*Diario Oficial de la Federación*, 29-11-82).
- Acuerdo de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, por el que se aprueba el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (*Diario Oficial de la Federación*, 01-03-99).
- Convenio de Coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental Metropolitana (*Diario Oficial de la Federación*, 17-09-96).
- Reglamento Interno de la Comisión Ambiental Metropolitana (*Diario Oficial de la Federación*, 09-07-97).
- Convenio de coordinación entre la SCT, la Semarnap y los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal para homologar el sistema de verificación del autotransporte federal con el del gobierno del Distrito Federal.
- Convenio de Coordinación que celebran el Instituto Nacional de Ecología, el gobierno del Distrito Federal y el gobierno del Estado de México, con objeto de realizar acciones para prevenir y controlar la contaminación a la atmósfera en los territorios del Distrito Federal y el Estado de México (*Diario Oficial de la Federación*, 25-04-00).
- Decreto por el que establece como zona prioritaria de preservación y conservación del equilibrio ecológico y se declara como zona sujeta a Conservación Ecológica, como área natural protegida, la superficie de 727 has., 61 m., 42 cm. (*Diario Oficial de la Federación*, 28-06-89).
- Acuerdo por el que se delegan facultades en favor del subdelegado de Recursos Naturales de esta Secretaría en el Distrito Federal, para resolver solicitudes de autorización de aprovechamiento fo-

restal y del correspondiente programa de manejo en terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal (*Diario Oficial de la Federación*, 20-05-99).

BIBLIOGRAFÍA

CARMONA LARA, María del Carmen, “Legislación ambiental en el Distrito Federal”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 87, nueva serie, año XXIX, septiembre-diciembre de 1996; *id.*, “El Distrito Federal sin legislación ambiental propia. Legislación Ambiental en el Distrito Federal”, *Teorema*, México, año 2, núm. 7, diciembre-febrero de 1995; *id.*, “Reflexiones para el establecimiento de un código urbano para el Distrito Federal”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 60, nueva serie, año XX, septiembre-diciembre de 1987; Departamento del Distrito Federal, *Compendio estadístico, 1986-1995*, México, 1996; *id.*, *Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Informe anual de la calidad del aire*, México, 1996; *id.*, *Informe de tendencias anuales por cada contaminante*, México, s. f.; *id.*, *Informe de tendencias anuales por cada contaminante*, México, s. f.; *id.*, *Programa para mejorar la calidad del aire en el Valle de México, 1995-2000*, México, DDF-Gobierno Edomex/Semarnap/SSA, Talleres Comisa; Varios autores, *Encuesta de origen-destino de viajes de los residentes del área metropolitana de la ciudad de México, 1994 (metodología y resultados)*, México, mimeo, 1995; varios autores, *Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000*, México, 1996; varios autores, *Programa General del Desarrollo Urbano del Distrito Federal* (proyecto), México, 1996; Departamento del Distrito Federal, *Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000*, México, 1995; HOWIT, Arnold *et al.*, “Transporte y contaminación del aire”; LEZAMA, José Luis *et al.*, “Causa de las emisiones de contaminantes”; LEZAMA, José Luis, SÁNCHEZ, Sergio e IBARRARÁN, María Eugenia, “Lecciones aprendidas”; MEJÍA, Gerardo y MOLINA, Luisa T., “Educación y comunicación ambiental”; MENÉNDEZ GARZA, Fernando, “Financiamiento de programas de calidad del aire”; MOLINA, Mario J., MOLINA, Luisa T. y CONNORS, Stephen, “Descripción de proyecto”; MOLINA, Mario J. *et al.*, “Ciencia de la atmósfera, inventarios de emisiones, modelación y monitoreo”; SÁNCHEZ, Sergio y CONNORS, Stephen, “Otras fuentes de contaminación del aire adicionales al transporte”, todos en *Estrategia integral de gestión de la calidad del aire en el valle de México*, Cambridge, Mass., Instituto Tecnológico de Massachusetts, octubre de 2000.

ARTÍCULO 10. Los congresos de los estados, con arreglo a sus respectivas Constituciones y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competen-

cia previstas en esta Ley. Los ayuntamientos, por su parte, dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las previsiones del presente ordenamiento.

En el ejercicio de sus atribuciones, los estados, el Distrito Federal y los municipios, observarán las disposiciones de esta Ley y las que de ella se deriven.

COMENTARIO

En el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente estamos frente a una ley-marco que implica el establecimiento de las bases de una materia, sistematizándola para ser aplicada en los tres niveles de gobierno.

Las leyes generales o leyes marco son aquellas que elabora el Congreso de la Unión para cumplir con dos propósitos simultáneos: el primero, distribuir competencias entre la Federación y los estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas y, segundo, establecer en su propio cuerpo normativo el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate. El objeto de una ley-marco puede consistir en la regulación de un sistema nacional de servicios, como sucede con la educación y la salubridad general, o bien, puede enfocarse al establecimiento de un sistema nacional de planeación, como en la hipótesis de los asentamientos humanos. En todo caso, estas leyes ordenan verdaderos complejos de actividades cuya naturaleza transversal impide que sean atendidas desde un solo nivel de gobierno.

La política ambiental nacional no puede ser diseñada y aplicada de manera homogénea, al margen de la particular diversidad de condiciones regionales que caracterizan a nuestro país, siendo necesario asumir una relación estrecha con las administraciones estatales, los congresos locales y los municipios. Por ello es importante reflejar en la legislación ambiental la diversidad étnica y cultural, por ejemplo, se debe considerar que de los casi 100 millones de mexicanos, 8'650,750 son indígenas (INEGI, 2000).

También la normatividad ambiental debe ser efectiva en los municipios de más de 100,000 habitantes, donde reside el grupo más grande de la población total nacional, que requieren de la modernización de su gestión local en materia de planeación, dotación de servicios, apoyo infraestructural para el aparato productivo, empleo, seguridad pública y

en materia ambiental, entre los renglones principales. En el extremo opuesto se encuentran los más de 1,400 municipios rurales que deben contar con aparatos de gestión ambiental y de planeación más simples, aunque no menos eficaces, en función de su capacidad financiera y de sus recursos humanos.

Es en el contexto estatal y municipal donde adquiere concreción el debate de propuestas en torno al desarrollo sustentable, lo cual requiere una capacidad importante para reconocer e interactuar con agentes y actores locales, sin cuya participación la política se ve limitada en sus alcances e incluso se convierte en una herramienta políticamente inviable. Es por ello que los estados deben asumir su compromiso ambiental elaborando su legislación ambiental.

Por otro lado, el fortalecimiento jurídico de los municipios como eje de la organización política del país y el otorgamiento de mayores atribuciones a la gestión ambiental se han visto frenados en la práctica por la centralización administrativa. A lo largo de los años esta inercia estructural no ha podido ser detenida sólo por decreto y el fenómeno ha contribuido a evitar la concertación de actividades entre los tres órdenes de gobierno. Se carece de mecanismos adecuados de concurrencia, supervisión y sanción. La política ambiental local manifiesta una tendencia hacia la sectorización y una falta de capacitación entre los servidores públicos responsables de la gestión ambiental, lo que ha dificultado la incorporación fluida de la sociedad en los programas y proyectos de carácter ambiental y de protección de los recursos naturales.

El gobierno federal no ha contado con una eficiente organización para la recopilación, procesamiento, análisis y difusión de la información ambiental, debido a la estructura y visión centralizada. Los estados y los municipios no acopian la información de sus territorios y los sectores del gobierno federal no se responsabilizan de esa información, tampoco se ha promovido la cultura orientada a compartir información a nivel gubernamental. A esto se suma que el conocimiento y la información no fluyen eficientemente por falta de comunicación y retroalimentación entre los generadores, promotores y usuarios de información ambiental.

Por ello, y para que se pueda lograr la aplicación efectiva de la política y el cumplimiento de la legislación, en los últimos años se han llevado a cabo acciones tendentes a fortalecer los mecanismos de cooperación y comunicación entre la Federación y los poderes legislativos locales,

a fin de fomentar la corresponsabilidad en materia ambiental entre estas instancias. Asimismo, consolidar una red de intercambio de experiencias tanto entre los congresos estatales, como entre éstos y la Semarnat, con el fin de fortalecer la normatividad local ambiental y culminar el proceso de actualización de estas normas.

Todas las entidades federativas del país cuentan con una ley del medio ambiente, aunque únicamente cuatro —Coahuila, Estado de México, Campeche y Tabasco— han modificado sus respectivas leyes para adecuarlas a las facultades que les asigna la Ley en el artículo 7o. reformado en 1996. Cabe señalar que en el caso del Estado de México recientemente se reestructuró el marco jurídico administrativo y se emitió el Código Administrativo, esto repercutió en materia ambiental y actualmente lo que con anterioridad era la Ley Ambiental hoy es un libro del Código, y ya se promulgó el reglamento en esta materia que desarrolla los principios que señala el Código.

Para expedir los reglamentos ambientales municipales hay que recordar que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 8o., indica que los municipios tienen la facultad de formular: *a)* la política ambiental municipal, *b)* los programas de ordenamiento ecológico local del territorio (determinando los usos del suelo que están fuera de los centros de población, y determinando las áreas naturales protegidas dentro del municipio), *c)* la política municipal de información y difusión en materia ambiental, y *d)* el programa municipal de protección al ambiente. Estos son los temas que los ayuntamientos deben abocarse.

CONCORDANCIA

- Artículos 73 fracción XXIX-G, 115, 116 fracción VII, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constituciones de los estados de la República.
- Leyes orgánicas del Poder Ejecutivo de los estados de la República.
- Leyes orgánicas del Poder Legislativo de los estados de la República.
- Leyes orgánicas municipales de los estados de la República.
- Leyes ambientales de los estados de la República.
- Convenio Marco de Coordinación para el Fortalecimiento de las capacidades Institucionales Necesarias para la Descentralización, acto de firma del mismo celebrado en la Secretaría de Gobernación, el 11 de abril de 2002.

BIBLIOGRAFÍA

BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, FUNDEA/FCE, 2000; DÍAZ Y DÍAZ, Martín, “México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias”, *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, Barra Mexicana Colegio de Abogados, Themis, 1996.

ARTÍCULO 11. La Federación, por conducto de la Secretaría, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los gobiernos del Distrito Federal o de los estados, con la participación, en su caso, de sus municipios, asuman las siguientes facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial:

- I. La administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, conforme a lo establecido en el programa de manejo respectivo y demás disposiciones del presente ordenamiento;
- II. El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones del presente ordenamiento;
- III. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, con excepción de las obras o actividades siguientes:
 - A) obras hidráulicas, así como vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos,
 - B) industria del petróleo, petroquímica, del cemento, siderúrgica y eléctrica,
 - C) exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las leyes Minera y Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear,
 - D) instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos,
 - E) aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración,
 - F) cambios de uso de suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas,
 - G) desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros,
 - H) obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales, e
 - I) obras en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación

y actividades que por su naturaleza puedan causar desequilibrios ecológicos graves; así como actividades que pongan en riesgo el ecosistema.

- IV. La protección y preservación del suelo, la flora y fauna silvestre, terrestre y los recursos forestales;
- V. El control de acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en la zona federal marítimo terrestre, así como en la zona federal de los cuerpos de agua considerados como nacionales;
- VI. La prevención y control de la contaminación de la atmósfera, proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;
- VII. La prevención y control de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas y móviles de competencia federal y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;
- VIII. La realización de acciones operativas tendientes a cumplir con los fines previstos en este ordenamiento, o.
- IX. La inspección y vigilancia del cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones que de ella deriven.

Dichas facultades serán ejercidas conforme a lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones federales aplicables, así como en aquellas que de las mismas deriven.

En contra de los actos que emitan los gobiernos del Distrito Federal o de los estados y, en su caso, de sus municipios, en ejercicio de las facultades que asuman de conformidad con este precepto respecto de los particulares, procederán los recursos y medios de defensa establecidos en el capítulo v del título sexto de esta Ley.

COMENTARIO

Para la descentralización de la gestión ambiental, la política ambiental requiere de mayor participación de los estados y un mayor compromiso y equilibrio entre los poderes federales que garanticen la pluralidad, espacios para las expresiones e inquietudes de la comunidad nacional, así como articular armónica y eficazmente la soberanía de los estados, la libertad de los municipios y las facultades constitucionales del gobierno federal.

Dentro de este contexto, la Secretaría realiza avances tanto en el marco jurídico como en el operativo para transferir actividades de la Federación

a las autoridades de las instancias locales. De esta manera, el proceso de transferencia de funciones opera bajo un esquema jurídico institucional, en la figura de los convenios o acuerdos de coordinación en los que participan todas las áreas, que responden también a una sola política, bajo un proceso sujeto a las condiciones particulares de cada entidad federativa.

En el acuerdo de coordinación marco se establecen las disposiciones generales del proceso y en cada acuerdo y convenio específico con los gobiernos estatales y municipales o con los organismos sociales y privados, se precisan esas disposiciones y se hacen las referencias necesarias al acuerdo de coordinación marco. El proceso de descentralización se fundamenta en acciones de transferencia de infraestructura y equipamiento, la transferencia de equipo y material especializado, la asesoría técnica, la capacitación, la transferencia de personal, de recursos presupuestales y el apoyo para el otorgamiento de créditos.

Cuando los acuerdos de coordinación tienen por objeto trasladar potestades originalmente definidas en favor de la Federación hacia los gobiernos locales y éstas no implican actos que produzcan efectos hacia los gobernados, no presentan ningún problema desde el punto de vista de la legalidad. Sin embargo, cuando estos mecanismos pretenden ser utilizados como cauces para transferir actos de autoridad que afectan la esfera de derechos de los gobernados, las cosas adquieren un matiz más complejo, que conviene analizar a la luz de la Ley Ambiental.

La ley-marco autoriza expresamente el traslado de actos ejecutivos, competencia de la Federación, a los poderes locales. Vale citar el ejemplo del artículo 161 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente:

Las entidades federativas y los municipios, podrán realizar actos de inspección y vigilancia, para la verificación del cumplimiento de esta Ley en asuntos del orden federal. Para tal fin, la Federación y las entidades... con la intervención de los municipios, celebrarán los acuerdos de coordinación pertinentes.

El problema técnico jurídico que se plantea en torno a los convenios de coordinación atañe precisamente a la determinación de la extensión que debe otorgarse al objeto de dichos instrumentos. Debe dilucidarse concretamente si es posible que la Federación traslade en forma temporal

o definitiva a través de tales instrumentos potestades específicas a los estados y, además, si el convenio de referencia puede servir de base para que la autoridad ejerza la potestad transferida, realizando incluso actos “de molestia” a los particulares.

Las distintas áreas sustantivas de la autoridad ambiental a través de sus años de actuación, han definido cuáles son las funciones que son posible y conveniente descentralizar, de acuerdo con los criterios sustantivos y operativos señalados por el marco jurídico vigente. En razón de lo anterior, en materia de planeación ha identificado una función a descentralizar; en recursos naturales 6 funciones; en pesca 7; en evaluación de impacto ambiental 9; la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente 5 y la Comisión Nacional del Agua 10, sumando en total 38 funciones, con posibilidades de ser descentralizadas.

Actualmente existen cinco áreas al interior de la Semarnat que presentan posibilidades de transferir atribuciones, funciones y/o recursos. Éstas son: la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional del Agua, la Comisión Nacional Forestal y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Para cada una de las funciones identificadas, las áreas correspondientes han formulado una descripción genérica, una explicación del carácter concurrente o descentralizable de la función, una descripción genérica de los requerimientos para descentralizar o realizar en concurrencia la acción, y una descripción genérica de los apoyos que se pueden ofrecer a los gobiernos estatales y municipales o a las organizaciones sociales y privadas.

Para el proceso de descentralización, se ha diseñado una estrategia que incluye cuatro líneas generales de acción: 1) adecuación del marco jurídico ambiental, a fin de que se puedan transferir los actos de autoridad en materia ambiental, de acuerdo con las posibilidades que marcan las reformas legales aprobadas por el H. Congreso el 31 de diciembre pasado; 2) fortalecimiento de la gestión ambiental estatal, mediante la realización de un programa de desarrollo institucional en cada estado, que permita establecer las condiciones locales necesarias para que se pueda realizar el proceso de descentralización; 3) estandarización de los procesos a descentralizar por la Secretaría, a fin de asegurar que los sistemas y procedimientos utilizados cuenten con calidad similar en toda la República y asegurar la transparencia y combate a la corrupción, y

4) apoyo para la obtención de financiamiento para la atención de la problemática ambiental estatal, a través del establecimiento de una red que permita la canalización de recursos privados y sociales, tanto nacionales como internacionales.

Recientemente fue firmado el Convenio Marco de Coordinación para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales Necesarias para la Descentralización. En un acto celebrado en la Secretaría de Gobernación, el 11 de abril de 2002, presidido por los secretarios de Gobernación y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con la asistencia de representantes de 27 estados, incluyendo a los mandatarios estatales de Aguascalientes, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, México, Michoacán, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Este convenio es el primer paso para lograr la descentralización del sector ambiental. El objeto es llevar a cabo una gestión ambiental descentralizada, eficaz y eficiente, que propicie la toma de decisiones donde se generan las oportunidades y los problemas. La estrategia de descentralización de las atribuciones y funciones por parte de la Semarnat se basa en la demanda y necesidad que establezca cada gobierno estatal, por lo que no existe un modelo o esquema único y en consecuencia, el proceso de transferencia deberá ser gradual y diferenciado, de acuerdo con las características de cada estado. Se trabajará en la formulación de un programa estatal de descentralización.

Entre las líneas de acción ambiental en materia de coordinación, descentralización y transferencia de funciones conforme al Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006, destacan:

- En materia de calidad del aire descentralizar la inspección y vigilancia a los estados y municipios, así como aplicar a estas actividades los ingresos captados en los estados donde se generaron.
- En materia de educación ambiental, se requiere revertir la tendencia de falta de coordinación necesaria entre la Semarnat y el sector educativo nacional, para realizar un diagnóstico sobre qué estados tienen incorporada la dimensión ambiental, sobre los materiales que cada estado realiza y sus cursos de actualización docente o sus acciones directas, Así como la formación de recursos humanos y capacitación de profesionistas en el nivel universitario. Asimismo, respecto a la información e investigación ambiental la información existente es heterogénea; insuficiente para algunos sitios o regiones,

más profunda para otros, además de poco integrada, debido a que ha sido generada para cumplir objetivos parciales y dispersos.

En cuanto a costas, se requiere revertir la problemática de la zona costera que ha sido abordada en la gestión pública de manera desvinculada. Aunque hay esfuerzos institucionales por organizar y manejar esta franja, han sido planteados desde visiones sectoriales. Por esa razón, los planes y programas que inciden en la zona costera se encuentran dispersos en distintas instituciones públicas, sin vinculación evidente. Aunque las causas son diversas, existe un problema con la definición, significado e importancia de la zona costera en México. Por una parte se aborda la problemática costera en el ámbito federal y, por la otra, se realizan programas de desarrollo en los estados y municipios costeros.

Para el caso de la zona federal marítimo terrestre a la que hace alusión la fracción V, podemos decir que el control de acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en ella incluye tener que regular a las actividades económicas que se llevan a cabo en esta zona y en la zona costera.

En la zona costera se desarrollan actividades relacionadas con la agricultura, ganadería, turismo, recreación, acuacultura, industria, por mencionar a las más importantes y desafortunadamente por ser una zona en donde convergen y concurren múltiples intereses, actividades, políticas y ámbitos de gobierno, se generan una gran cantidad de conflictos respecto a su uso y destino. No existe un instrumento jurídico regulador de la zona costera que sabemos que abarca más allá de la zona federal marítimo terrestre. Esperamos que en breve se inicie un proceso de revisión de la regulación aplicable en esta zona y que a partir de la reforma de 2001, se active con el proceso de descentralización y distribución de competencias.

Dentro de las actividades que inciden en esta zona se encuentra la agricultura. El desarrollo de esta actividad, a diferencia de la que se realiza en la zona rural, resulta de mayor impacto por tratarse de un ecosistema de alta fragilidad. Su desarrollo ha incidido en el cambio del uso del suelo y en la degradación de los recursos naturales, por lo que requiere de inmediata atención en aspectos importantes como la salinidad de los suelos, reforestación y revegetación, conservación de suelos, sanidad forestal, apoyo a siniestros y apoyo al desarrollo tecnológico.

Se cuenta con tres programas que atienden aspectos importantes del desarrollo de la agricultura en las costas: los programas de recuperación de suelos salinos y el de establecimiento de praderas, vinculados al Procampo y pertenecientes a la SAGAR; el programa de sanidad forestal vinculado al programa forestal y de suelos en el que se aborda un aspecto importante para la zona costera como lo es el aseguramiento de siniestros naturales, bajo la responsabilidad de la Semarnap y el programa de conservación de suelos de la comisión nacional de zonas áridas perteneciente a la Sedesol. Todos ellos apoyados financieramente por tres fondos FIRCO, FIRA y Agroasemex.

Por lo que respecta a agua, con el fin de resolver los problemas hidráulicos en el ámbito local y en el marco del proceso de descentralización, se han establecido convenios con estados y municipios para que ellos mismos realicen las funciones de construcción y operación de la infraestructura hidráulica. La Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento dictan que es función de los consejos de cuenca consolidar la participación de los usuarios y su organización reconoce cuatro niveles territoriales —cuenca, subcuenca, microcuenca y acuífero— para articular la gestión de los distintos usos del agua, así como los intereses de los usuarios, las organizaciones no gubernamentales y los tres órdenes de gobierno. A septiembre de 2001, se han instalado 25 de los 26 consejos de cuenca y se han creado seis comisiones de cuenca, cuatro comités de cuenca y 47 comités técnicos de agua subterránea (COTAS) en los acuíferos con mayor grado de sobreexplotación.

En lo que respecta a bosques, se deben promover consensos y acciones conjuntas con estados, municipios e instituciones públicas y sociales para crear mercado de servicios ambientales, manejo de cuencas y un renovado federalismo forestal, de tal forma que entre todos garanticemos al país agua, suelo y bosques.

Aunado a esto se requiere impulsar los sistemas estatales de áreas naturales protegidas, mediante la concurrencia o coadministración de áreas federales con relevancia local y regional, dando asesoría para el establecimiento de nuevas áreas a estados, municipios y particulares. Hasta febrero de 2002, se habían descentralizado 24 áreas naturales protegidas, de las cuales 2 han sido transferidas en 2000, cuando se concretó la transferencia de los parques nacionales (El Chico y Los Mármoles) al gobierno de Hidalgo, mediante Acuerdo de Coordinación, firmado el

27 de agosto del 2000. Asimismo, se firmó el acuerdo marco con el gobierno de San Luis Potosí para establecer las bases de la transferencia de la administración de las siguientes áreas: Porción Boscosa de San Luis Potosí, El Potosí, El Gogorrón, Sierra de Álvarez, La Mojonera y Abra Tanchipa.

Respecto a residuos peligrosos de competencia federal y la necesaria participación de los estados en este tema, se estima que tan sólo un 10% del total de residuos peligrosos generados en el país, recibe un tratamiento adecuado. Los generadores de residuos peligrosos registrados en los 32 estados (27,280), manifiestan generar 3'705,846 ton/año, aunque esta información ha sido cuestionada. La infraestructura para el manejo adecuado de los residuos industriales peligrosos es escasa. Antes de 1993 se autorizaron dos confinamientos: uno en Sonora, para servicio privado, que se transformó en una empresa de servicio público varios años después, y otro en Mina, en Nuevo León. Por desgracia, los confinamientos de residuos peligrosos no sólo no han crecido, sino que dos que estaban autorizados en Sonora y San Luis Potosí cerraron por oposición de las comunidades locales. Hoy en día, el confinamiento en Mina es el único en su género que se encuentra en operación.

Por ello, la infraestructura actualmente disponible no satisface los requerimientos tecnológicos para manejar las distintas corrientes de residuos. Tampoco satisface la demanda regional existente, ya que la mayoría de las empresas generadoras de estos residuos se concentra en la zona centro, mientras que algunos estados no cuentan con este tipo de infraestructura. El confinamiento de los residuos peligrosos debe ser el último recurso, en cuanto su manejo, ya que existen otras opciones, como el reciclaje. Actualmente hay cerca de 100 empresas recicladoras de residuos peligrosos, con una capacidad instalada total de 1'376,422.5 ton/año, sin contar el reciclaje de lubricantes como energético alternativo en ciertas industrias. Este es un espacio de oportunidad para los estados ya que pueden convertirse en prestadores de servicio ambiental a sus propios generadores o a los de otros estados.

El último párrafo del artículo al establecer que en contra de los actos que emitan los gobiernos del Distrito Federal o de los estados y, en su caso, de sus municipios, en ejercicio de las facultades que asuman de conformidad con este precepto respecto de los particulares, procederán los recursos y medios de defensa establecidos en el capítulo V del título sexto de la Ley. Esperando que se inicie el debate constitucional respecto

de esta disposición reformada en diciembre de 2001, y que consideramos genera un conflicto de leyes por materia y ámbito de validez espacial.

Consideramos que no es en una ley en la que se determina la competencia en materia de jurisdicción de tribunales y de las normas aplicables al proceso que dirime la controversia. Por ello en este breve espacio queremos señalar, tan sólo, el hecho de una aparente contradicción con el último párrafo del artículo primero de la Ley que establece “En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento”.

Si seguimos la lógica del presente artículo parecería que el capítulo quinto título sexto de la Ley previera adecuadamente y de manera integral los recursos y medios de defensa; consideramos sin embargo que esta remisión no es de lo más afortunada, sobre todo tomando en cuenta que los estados tienen mejores regulaciones procesales en sus códigos de procedimiento civiles, administrativos y penales.

Desafortunadamente el asunto se complica debido a que en el capítulo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente al que se remite el artículo a su vez, se remite a la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y al Código de Procedimientos Civiles en el ámbito federal y señala en el artículo 160:

Las disposiciones de este título se aplicarán en la realización de actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos y sus sanciones, y procedimientos y recursos administrativos, cuando se trate de asuntos de competencia federal regulados por esta Ley, salvo que otras leyes regulen en forma específica dichas cuestiones, en relación con las materias de que trata este propio ordenamiento. En las materias anteriormente señaladas, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de las leyes federales de procedimiento administrativo y sobre metrología y normalización. Tratándose de materias referidas en esta Ley que se encuentran reguladas por leyes especiales, el presente ordenamiento será de aplicación supletoria por lo que se refiere a los procedimientos de inspección y vigilancia.

Debido a que en el presente comentario no es posible resolver esta contradicción, sí quisimos, plantear los múltiples problemas a que se deberán enfrentar quienes apliquen e interpreten los convenios de coordinación a los que se refieren los artículos 11 y 12 reformados en 2001.

Creemos que en la práctica y en la discusión constitucional sobre las atribuciones estatales en las materias previstas se encontrarán los mejores caminos de solución ya que, la importancia de estos mecanismos, permiten no sólo cumplir con la ley sino salvaguardar el derecho a un medio ambiente adecuado y a través de ello al ecosistema nacional.

Creemos que las posibles controversias constitucionales que se generen en la aplicación de este artículo y en algunos otros que regulan la concurrencia de la Federación, los estados y municipios, necesitarán de nuevas herramientas legales y administrativas, así como nuevas instituciones que diriman y den solución a este tipo de conflictos legales que por desgracia tienen mucha repercusión en el ambiente.

Este artículo fue reformado el 31 de diciembre de 2001 (*Diario Oficial de la Federación*).

CONCORDANCIA

- Artículos 73 fracción XXIX-G, 115, 116 fracción VII, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*Diario Oficial de la Federación*, 29-12-76).
- Ley de Planeación (*Diario Oficial de la Federación*, 05-01-83).
- Código Federal de Procedimientos Civiles (*Diario Oficial de la Federación*, 24-02-43, con las siguientes reformas publicadas: 12-01-88 y 22-07-93).
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo (*Diario Oficial de la Federación*, 04-08-94).
- Acuerdo que establece las Reglas de Operación para el Otorgamiento de subsidios del programa de desarrollo Institucional Ambiental (*Diario Oficial de la Federación*, 13-03-02).
- Convenio de fecha 270694 por el que se creó la Comisión Metropolitana de Transportes y Vialidad, convenio que suscribe el 270795, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el gobernador del Estado de México y el secretario de Comunicaciones y Transportes, el cual lo modifica, Distrito Federal. Cuatro cláusulas (*Diario Oficial de la Federación*, 27-VII-95).
- Convenio Marco de Coordinación para el Fortalecimiento de las capacidades Institucionales Necesarias para la Descentralización, acto de firma del mismo celebrado en la Secretaría de Gobernación el 11 de abril de 2002.

- Convenio de coordinación entre la SCT, la Semarnap y los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal para homologar el sistema de verificación del autotransporte federal con el del gobierno del Distrito Federal.
- Convenio de Coordinación que celebran el Instituto Nacional de Ecología, el Gobierno del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México, con objeto de realizar acciones para prevenir y controlar la contaminación a la atmósfera en los territorios del Distrito Federal y el Estado de México (*Diario Oficial de la Federación*, 25-04-00).
- Acuerdo de Coordinación que con el objeto de apoyar la formulación y ejecución del Programa de Ordenamiento Ecológico para el territorio del Estado de Aguascalientes, suscriben la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y dicho estado (*Diario Oficial de la Federación*, 23-11-00).
- Acuerdo de Coordinación para la realización de acciones del Programa para el Desarrollo Forestal (Prodefor), que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el estado de Baja California Sur (*Diario Oficial de la Federación*, 26-10-00).
- Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el estado de Baja California, que tiene por objeto establecer las bases y criterios que orienten la elaboración de convenios específicos, para la asunción por parte del gobierno del estado y sus gobiernos municipales del ejercicio de las funciones de la Federación, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 05-08-99).
- Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, el Estado de Baja California Sur y los municipios de La Paz, Los Cabos, Comondú, Loreto y Mulegé para el aprovechamiento sustentable de las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, en los municipios costeros de la entidad (*Diario Oficial de la Federación*, 11-02-98).
- Acuerdo de Coordinación para el aprovechamiento sustentable de las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, en los municipios costeros del estado de Baja California Sur,

que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, el estado de Baja California Sur, y los gobiernos municipales de Comondú, La Paz, Loreto, Los Cabos y Mulegé (*Diario Oficial de la Federación*, 18-05-00).

- Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el estado de Baja California Sur, con el objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la elaboración de convenios específicos, para la asunción por parte del gobierno del estado y sus gobiernos municipales del ejercicio de las funciones de la Federación, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 05-08-99).
- Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del estado de Campeche con el objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la elaboración de acuerdos específicos, para la asunción por parte del gobierno del estado y sus gobiernos municipales, del ejercicio de las funciones de la Federación, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 15-09-97).
- Acuerdo General de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Coahuila, con el objeto de fortalecer las bases, mecanismos y acciones para el cuidado del medio ambiente y el desarrollo sustentable (*Diario Oficial de la Federación*, 07-03-95).
- Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del estado de Colima con el objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la elaboración de convenios específicos, para la asunción por parte del gobierno del estado y sus gobiernos municipales del ejercicio de las funciones de la Federación, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 11-08-97).
- Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el estado de Chiapas, con el objeto de impulsar un nuevo federalismo, mediante la conjunción

de acciones y la descentralización de programas a la entidad y fomentar el desarrollo regional (*Diario Oficial de la Federación*, 11-09-00).

- Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el Estado de Chihuahua, con el objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la elaboración de acuerdos específicos, para la asunción por parte del gobierno del estado y sus gobiernos municipales del ejercicio de las funciones de la Federación, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 09-08-99).
- Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Estado de Durango con el objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la elaboración de acuerdos específicos, para la asunción por parte del gobierno del estado y sus gobiernos municipales, del ejercicio de las funciones de la Federación, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 17-09-97).
- Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Estado de Durango con el objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la elaboración de acuerdos específicos, para la asunción por parte del gobierno del estado y sus gobiernos municipales, del ejercicio de las funciones de la Federación, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 17-09-97).
- Acuerdo Específico de Coordinación que tiene por objeto establecer las bases y condiciones para el desarrollo y administración del Programa de Gestión de la Calidad del Aire, así como la instalación, operación, mantenimiento y calibración de los componentes del sistema de monitoreo atmosférico en el estado, celebrado entre la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el estado de Guanajuato (*Diario Oficial de la Federación*, 01-04-99).
- Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el estado de Guanajuato, con el objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y

orienten la elaboración de convenios específicos, para la asunción por parte del gobierno del estado y sus gobiernos municipales del ejercicio de las funciones de la Federación, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 28-10-99).

- Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el estado de Hidalgo, con el objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la elaboración de convenios específicos, para la asunción por parte del gobierno del estado y sus gobiernos municipales, del ejercicio de las funciones de la Federación, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 19-09-97).
- Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el estado de Jalisco, con el objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la elaboración de convenios específicos para la asunción del ejercicio de las funciones de la Federación, en cuanto a la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 09-12-99).
- Acuerdo para fortalecer las bases y mecanismos de coordinación de acciones para el cuidado del ambiente y el desarrollo sustentable, que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y el Estado de México (*Diario Oficial de la Federación*, 25-01-01).
- Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el estado de Michoacán con el objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la elaboración de convenios específicos, para la asunción por parte del gobierno del estado del ejercicio de las funciones de la Federación, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 17-09-97).
- Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el estado de Morelos, con el

objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la elaboración de convenios específicos para la asunción por parte del gobierno del estado y sus gobiernos municipales del ejercicio de las funciones de la Federación, la ejecución y la operación de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 07-11-00).

- Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el estado de Nayarit, con el objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la elaboración de convenios específicos, para la asunción por parte del gobierno del estado del ejercicio de las funciones de la Federación, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 11-11-98).
- Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el estado de Nuevo León, con el objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la elaboración de convenios específicos, para la asunción por parte del gobierno del estado y sus gobiernos municipales del ejercicio de las atribuciones de la Federación, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 09-12-99).
- Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el estado de Oaxaca, con el objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la elaboración de convenios específicos, para la asunción por parte del gobierno del estado del ejercicio de las funciones de la Federación, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 05-09-99).
- Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el estado de Querétaro, con el objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la descentralización de facultades, funciones, recursos, programas y servicios públicos de la Semarnap al estado que determinarán los convenios específicos sobre las materias de medio am-

biente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 07-11-00).

- Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el estado de Quintana Roo, con el objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la elaboración de acuerdos específicos, para la asunción por parte del gobierno del estado y sus gobiernos municipales del ejercicio de las funciones de la Federación, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 10-08-99).
- Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el estado de Sinaloa, con el objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la elaboración de acuerdos específicos, para la asunción por parte del gobierno del estado y sus gobiernos municipales del ejercicio de las funciones de la Federación, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 11-11-99).
- Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y el estado de San Luis Potosí, con el objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la elaboración de convenios específicos, para la asunción por parte del gobierno del estado del ejercicio de las funciones de la Federación, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 14-07-99).
- Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el estado de Sonora, con el objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la elaboración de acuerdos específicos, para la asunción por parte del gobierno del estado y sus gobiernos municipales del ejercicio de las funciones de la Federación, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 16-12-97).
- Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el estado de Tabasco, con el

objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la elaboración de acuerdos específicos, para la asunción por parte del gobierno del estado y sus gobiernos municipales del ejercicio de las funciones de la Federación, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 18-03-98).

- Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el estado de Tamaulipas con el objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la elaboración de convenios específicos, para la asunción por parte del gobierno del estado y sus gobiernos municipales del ejercicio de las funciones de la Federación, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 26-06-97).
- Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el estado de Tlaxcala, con el objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la elaboración de convenios específicos, para la asunción por parte del gobierno del estado y sus gobiernos municipales del ejercicio de las funciones de la Federación, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 28-10-99).
- Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el estado de Veracruz, con el objetivo de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la elaboración de convenios específicos, para la asunción por parte del gobierno del estado del ejercicio de las funciones de la Federación, la ejecución y operación de las obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 25-06-99).
- Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el estado de Yucatán, con el objeto de establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la elaboración de convenios específicos, para la asunción por parte del gobierno del estado y sus gobiernos municipales, del ejercicio de las funciones de la Federación, la ejecución y operación

de obras y la prestación de servicios públicos en las materias de medio ambiente, recursos naturales y pesca (*Diario Oficial de la Federación*, 19-09-97).

- Acuerdo Específico de Coordinación que tiene por objeto establecer las bases y condiciones para el desarrollo y administración del Programa de Gestión de la Calidad del Aire, así como la instalación, operación, mantenimiento y calibración de los componentes del Sistema de Monitoreo Atmosférico en el estado de San Luis Potosí que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y el estado de San Luis Potosí (*Diario Oficial de la Federación*, 16-12-98).
- Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a través del Instituto Nacional de Ecología y el estado de Chihuahua, así como el municipio de Juárez, y la Junta Municipal de Agua y Saneamiento en Juárez, para la realización de un proyecto piloto de aplicación del Sistema Integrado de Regulación Directa y Gestión Ambiental de la Industria (SIRG) (*Diario Oficial de la Federación*, 10-04-98).
- Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a través de la Comisión Nacional del Agua y el estado de Baja California, con el objeto de conjuntar y hacer compatibles para su ejecución, programas hidroagrícolas propios de la Comisión, con los comprendidos en el programa Alianza para el Campo, a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, para realizar un programa integral para la producción agrícola en la entidad y fomentar el desarrollo regional (*Diario Oficial de la Federación*, 05-03-98).
- Acuerdo de Coordinación para la realización de acciones del Programa para el Desarrollo Forestal (Prodefor), que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el estado de Campeche (*Diario Oficial de la Federación*, 04-10-00).
- Acuerdo de Coordinación que suscriben la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, el Instituto Nacional de Ecología y el estado de Coahuila, con la participación de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, con el objeto de instrumentar y ejecutar el Programa de Ordenamiento Ecológico para el territorio que ocupa dicho estado (*Diario Oficial de la Federación*, 25-02-00).

- Acuerdo de Coordinación que suscriben la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el Estado de México, con el objeto de instrumentar y ejecutar el Programa de Ordenamiento Ecológico para el Territorio que ocupa dicho estado (*Diario Oficial de la Federación*, 13-01-00).
- Acuerdo de Coordinación para la realización de acciones del Programa para el Desarrollo Forestal (Prodefor), que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el Estado de México (*Diario Oficial de la Federación*, 01-08-00).
- Acuerdo de Coordinación que con el objeto de apoyar la formulación y ejecución del Programa de Ordenamiento Ecológico para el territorio del estado de Aguascalientes, suscriben la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y dicho estado (*Diario Oficial de la Federación*, 23-11-00).

BIBLIOGRAFÍA

BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, FUNDEA/FCE, 2000; CARABIAS, Julia, *Para un proyecto ecológico de desarrollo nacional*, México, vol. IV, núm. 38, UAM, 1984; *id.*, *Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental*, México, UNAM, 1994; CARMONA LARA, María del Carmen, “Los problemas ambientales y la legislación ambiental y ecológica en México (notas para la elaboración de una agenda legal ambiental)”, *Modernización del derecho mexicano. Reformas constitucionales y legales 1992*, México, Presidencia de la República-PGR-UNAM, 1993; *id.*, “Aspectos jurídicos del Tratado de Libre Comercio”, *Energía y medio ambiente*, México, Programa Universitario de Energía, Centro de Estudios sobre Estados Unidos, UNAM, 1993; *id.*, *La política ecológica en México*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas, tesis doctoral, 1996; *id.*, *Derecho ecológico. El derecho en México, una visión de conjunto*, México, UNAM, t. III, 1991; Comisión Mundial para el Desarrollo y el Medio Ambiente, *Nuestro futuro común (Our Common Future)*, Comisión Brundtland, Oxford University Press, 1987; DÍAZ Y DÍAZ, Martín, “México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias”, *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, Barra Mexicana Colegio de Abogados, Themis, 1996; GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan, *Nuevo derecho ambiental mexicano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1997; GUIMARAES, Roberto P., *El papel del Estado en una estrategia de desarrollo sustentable*, Carpeta de Trabajo del I Foro del Ajusco, Desarrollo Sostenible y Reforma del Estado en América Latina y el Caribe, México, 11 al 13 de abril de 1994;

QUINTANA VALTIERRA, Jesús, *Derecho ambiental mexicano. Lineamientos generales*, México, Porrúa, 2000.

ARTÍCULO 12. Para los efectos del artículo anterior, los convenios o acuerdos de coordinación que celebre la Federación, por conducto de la Secretaría, con los gobiernos del Distrito Federal o de los estados, con la participación, en su caso, de sus municipios, deberán sujetarse a las siguientes bases:

I. Se celebrarán a petición de una entidad federativa, cuando ésta cuente con los medios necesarios, el personal capacitado, los recursos materiales y financieros, así como la estructura institucional específica para el desarrollo de las facultades que asumiría y que para tales efectos requiera la autoridad federal. Estos requerimientos dependerán del tipo de convenio o acuerdo a firmar y las capacidades serán evaluadas en conjunto con la Secretaría.

Los requerimientos que establezca la Secretaría y las evaluaciones que se realicen para determinar las capacidades de la entidad federativa, deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva entidad federativa, con antelación a la celebración de los convenios o acuerdos de coordinación;

II. Establecerán con precisión su objeto, así como las materias y facultades que se asumirán, debiendo ser congruente con los objetivos de los instrumentos de planeación nacional de desarrollo y con la política ambiental nacional;

III. Determinarán la participación y responsabilidad que corresponda a cada una de las partes, así como los bienes y recursos aportados por las mismas, especificando su destino y forma de administración. Además precisarán qué tipo de facultades se pueden asumir de forma inmediata a la firma del convenio o acuerdo y cuáles en forma posterior.

IV. Establecerán el órgano u órganos que llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios o acuerdos de coordinación, incluyendo las de evaluación, así como el cronograma de las actividades a realizar;

V. Definirán los mecanismos de información que se requieran, a fin de que las partes suscriptoras puedan asegurar el cumplimiento de su objeto;

VI. Precisarán la vigencia del instrumento, sus formas de modificación y terminación y, en su caso, el número y duración de sus prórrogas;

VII. Contendrán los anexos técnicos necesarios para detallar los compromisos adquiridos;

VIII. Las demás estipulaciones que las partes consideren necesarias para el correcto cumplimiento del convenio o acuerdo de coordinación;

- IX. Para efectos en el otorgamiento de los permisos o autorizaciones en materia de impacto ambiental que correspondan al Distrito Federal, los estados, o en su caso, los municipios, deberán seguirse los mismos procedimientos establecidos en la sección V de la presente Ley, además de lo que establezcan las disposiciones legales y normativas locales correspondientes;
- X. Para el caso de los convenios relativos a las evaluaciones de impacto ambiental, los procedimientos que las entidades establezcan habrán de ser los establecidos en el reglamento del presente ordenamiento en materia de evaluación del impacto ambiental, y serán autorizados por la Secretaría y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva entidad federativa, con antelación a la entrada en vigor del convenio o acuerdo de coordinación.

Corresponde a la Secretaría evaluar el cumplimiento de los compromisos que se asuman en los convenios o acuerdos de coordinación a que se refiere este artículo.

Los convenios o acuerdos de coordinación a que se refiere el presente artículo, sus modificaciones, así como su acuerdo de terminación, deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva entidad federativa.

COMENTARIO

Este artículo, reformado en diciembre de 2001, integra nuevas reglas para los convenios o acuerdos de coordinación ambiental. El primer cambio fue en el sentido de que se celebren a petición de una entidad federativa, cuando ésta cuente con los medios necesarios, el personal capacitado, los recursos materiales y financieros, así como la estructura institucional específica para el desarrollo de las facultades que asuma y que para tales efectos requiera la autoridad federal. Estos requerimientos dependerán del tipo de convenio o acuerdo a firmar y las capacidades serán evaluadas en conjunto con la Secretaría. Este cambio supone que son las entidades federativas las que solicitan a la Secretaría se tenga un acuerdo que implique acciones en materia ambiental; sin embargo, esto rompe con el esquema federal debido a que se tendría que señalar qué ocurre en caso de negativa de la Secretaría, o en caso de que los estados no cuenten con los elementos que señala el artículo. Tampoco queda claro quién determina el tipo de convenio, las capacidades y de

qué manera se tomarán las decisiones que en conjunto dice la Ley se deben de tomar en forma consensada.

La reforma también señala que los requerimientos que establezca la Secretaría y las evaluaciones que se realicen para determinar las capacidades de la entidad federativa, deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva entidad federativa, con antelación a la celebración de los convenios o acuerdos de coordinación. En este sentido queremos hacer dos observaciones, una de carácter constitucional y otra de carácter operativo.

La primera observación se desprende del hecho de que se dice en el segundo párrafo de la primera fracción: “los requerimientos que establezca la Secretaría”, esta nueva facultad otorgada a la Semarnat no tiene sustento constitucional, ya que una dependencia del Ejecutivo no puede establecerle requerimiento alguno a una entidad federativa sin violentar el pacto federal y el sistema de atribuciones establecido en nuestra carta magna.

El artículo continúa señalando: “y las evaluaciones que se realicen para determinar las capacidades de la entidad federativa”, queremos reiterar que la Secretaría no tiene facultades para evaluar ni determinar las capacidades de los estados, sin ir en contra del federalismo mexicano. El artículo refleja la historia y forma en que el gobierno federal siempre ha visto a los estados y el centralismo que ha sido una constante en las relaciones entre la Federación y los estados. Sin embargo creemos que esta reforma no es afortunada en este sentido ya que una de las principales transformaciones que requiere la gestión ambiental es fortalecer en el ámbito local municipal, estatal regional y que la Federación funja como un elemento de cohesión, congruencia, inducción y coordinación. No es transfiriendo las facultades residuales de la Federación como se podrá llegar al federalismo ambiental. Por otro lado, si la Federación evalúa las capacidades de la entidad federativa, queremos preguntar: ¿y quién evalúa las capacidades de la Semarnat? Si el artículo dijera, “la Secretaría de manera conjunta con las entidades federativas emitirá en el ámbito de sus respectivas competencias los requerimientos y las evaluaciones de capacidades”. Es decir, en lugar de que un convenio sea la imposición de la Federación sea un verdadero mecanismo de consenso.

La segunda observación es de tipo operativo y tiene relación con lo que dice la fracción primera en torno a la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva en-

tividad federativa de los requerimientos, con antelación a la celebración de los acuerdos y convenios. Consideramos que la Ley puede establecer una formalidad especial para estos convenios, que en este caso es su publicación oficial, que además asegura su cumplimiento al ser obligatorio por éste hecho, pero sólo a nivel federal. De haber querido el legislador que los estados establezcan como una formalidad la publicación de los convenios o acuerdos, lo hubiera señalado como una facultad en el artículo 7o., de la forma en que se establece en este artículo creemos que se violenta la facultad de los estados al imponerles qué y cuándo deben publicar algo en su gaceta o periódico oficial.

Respecto a que se publiquen con antelación a la celebración del convenio consideramos que sólo se justificaría si lo que se quiere es que la población en general esté informada de los términos y condiciones que contengan los convenios o acuerdos y quiera participar en este proceso, sin embargo, no existe mecanismo alguno que permita llevar a cabo una consulta pública o la forma en que serán recibidos los comentarios. Luego entonces la publicación no tiene mucho sentido y se crea problemas de operatividad y constitucionalidad.

El penúltimo párrafo establece que “Corresponde a la Secretaría evaluar el cumplimiento de los compromisos que se asuman en los convenios o acuerdos de coordinación a que se refiere este artículo”, creemos que de nuevo se está frente a una atribución que no le corresponde a la Semarnat y que crea conflictos constitucionales como los arriba enunciados.

Independientemente de los problemas jurídicos que se han señalado, con la intención de abrir el debate y proceder a su revisión y perfeccionamiento, queremos señalar el papel de los estados en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 que se centrará en: llevar a cabo el proceso de descentralización en forma gradual, de acuerdo con las capacidades de los estados, y que éstos a su vez trasladen atribuciones a municipios que cuenten con capacidad gubernamental; reordenar e incrementar los cuerpos de inspección y vigilancia y otorgarles la capacitación necesaria para el eficiente cumplimiento de su trabajo; descentralizar la inspección y vigilancia a los estados y municipios; y aplicar a estas actividades los ingresos captados en los estados donde se generaron.

CONCORDANCIAS

- Artículos 25, 27, 73 fracción XXIX-G, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*Diario Oficial de la Federación*, 29-12-76, últimas reformas *Diario Oficial de la Federación*, 30-11-00).
- Ley de Planeación (*Diario Oficial de la Federación*, 05-01-83).
- Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (*Diario Oficial de la Federación*, 04-06-01).
- Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (*Diario Oficial de la Federación*, 25-06-01).
- Acuerdo por el que se dan a conocer disposiciones relativas al uso del nombre de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, respecto de su anterior denominación (*Diario Oficial de la Federación*, 07-02-01).
- Decreto de la Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000 (*Diario Oficial de la Federación*, 29-12-99).
- Decreto de la Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001, 28-12-00).

BIBLIOGRAFÍA

INEGI, *Estadísticas económicas*, México, 1999; *id.*, *Estadísticas del medio ambiente*, México, 1999; Presidencia de la República, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 2000; Semarnap-INE, *Informe de la situación general en materias de equilibrio ecológico y protección al ambiente, 1997-1998*, México, Semarnap-INE, 2000; SHCP, “Cuenta de la Hacienda Pública Federal”, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1998*, México, INEGI, 1999.

ARTÍCULO 13. Los estados podrán suscribir entre sí y con el gobierno del Distrito Federal, en su caso, convenios o acuerdos de coordinación y colaboración administrativa, con el propósito de atender y resolver problemas ambientales comunes y ejercer sus atribuciones a través de las instancias que al efecto determinen, atendiendo a lo dispuesto en las leyes locales que resulten aplicables. Las mismas facultades podrán ejercer los municipios entre sí, aunque pertenezcan a entidades federativas diferentes, de conformidad con lo que establezcan las leyes señaladas.

COMENTARIO

Reconocer en la Ley que las fronteras políticas deben adaptarse a la delimitación de los ecosistemas que en muchas ocasiones se comparten por diferentes estados o municipios, hace que el presente artículo sea una de las más importantes disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

El esquema que propone el artículo es establecer por la vía de los convenios de coordinación, esquemas de gestión ambiental eficientes y operativos. Este artículo es el fundamento de la organización y gestión regional ya que si los estados convienen acciones conjuntas su ámbito de aplicación espacial se amplía. Lo mismo ocurre a nivel municipal, ya que muchas de las acciones ambientales y la infraestructura que se requiere no encuentra recursos ni financieros ni humanos en este nivel.

La idea de crear instituciones conjuntas, a través de la coordinación, es una práctica muy generalizada en otros países, el caso estadounidense en cuencas atmosféricas y el caso español para la prestación de ciertos servicios públicos son dos ejemplos que se pueden destacar. En ellas generalmente se crea una entidad que coordina y ejecuta las acciones conjuntas que hace las veces de organismo coordinador, de programación de acciones y a veces ejecutor.

Otros casos relevantes son los que no solamente requieren de coordinación nacional, sino que demandan inclusive cooperación internacional en zonas fronterizas. En el caso de México, a través del Programa Frontera XXI, se establecen estos mecanismos de gestión ambiental integral, el Programa se estructura en cinco capítulos regionales que describen las acciones específicas para cada región. Estos capítulos son: IV. Baja California-California, V. Sonora-Arizona, VI. Chihuahua-Nuevo Mexico-Texas, VII. Coahuila-Nuevo León-Texas, y VIII. Tamaulipas-Texas. En esta región se cuenta con la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF), ubicada en Ciudad Juárez, México, que ayuda a formular soluciones efectivas a problemas ambientales en la región fronteriza, a través del trabajo con agencias estatales comunidades locales y otros responsables de proyectos para desarrollar e implementar proyectos de infraestructura ambiental.

Los proyectos prioritarios de la COCEF, son los relacionados con agua, saneamiento, residuos sólidos municipales y otros asociados con estas materias. La COCEF determina si un proyecto cuenta con criterios técnicos, financieros y ambientales adecuados como para ser certificado

como elegible para el financiamiento del Banco de Desarrollo de América del Norte. No obstante que la COCEF no formula o implementa proyectos por sí misma, provee asistencia técnica, ambiental y financiera para todas las fases del proyecto.

En materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera existen algunos ejemplos en México como son: la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG) que, en los cuatro municipios que constituyen la ZMG —Tlaquepaque, Guadalajara, Tonalá y Zapopan—, de un total de 117, se concentre más del 50% de la población estatal, generándose agudas presiones sociales, demográficas y económicas que demandan espacios, infraestructura y servicios urbanos para satisfacer las necesidades cada vez mayores de una población en rápido crecimiento. Como consecuencia se han generado en la ZMG diversas alteraciones al medio ambiente, destacando por las características urbano-industriales de este asentamiento, la contaminación del aire. Ésta surge como resultado de la existencia de numerosas industrias, por un significativo parque vehicular viejo, en mal estado de mantenimiento y por la contribución de polvos de áreas periféricas semiurbanas y rurales con escasa cubierta vegetal.

Para resolver estos y otros problemas se cuenta con el Programa para el Mejoramiento de la Calidad del Aire en la Zona Metropolitana de Guadalajara 1997-2001, en el se señala que el gobierno federal y los gobiernos locales no pueden renunciar a sus responsabilidades de promover permanentemente la acción colectiva en problemas tan complejos como la calidad del aire, orientando la participación de los ciudadanos en acciones que produzcan un claro beneficio social. De ahí la intención de que este programa sea algo más que un marco de referencia conceptual con acciones programadas y se convierta en un vehículo de discusión, de persuasión y de aprendizaje colectivo y un conciliador de iniciativas en un marco lógico y ordenado de ideas.

CONCORDANCIA

- Artículos 73 fracción XXIX-G, 115, 116 fracción VII, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículo 7o. de la Ley Forestal reformado el 31 de diciembre de 2001.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*Diario Oficial de la Federación*, 29-12-76).

- Ley de Planeación (*Diario Oficial de la Federación*, 05-01-83).
- Acuerdo que establece las Reglas de Operación para el Otorgamiento de subsidios del programa de desarrollo Institucional Ambiental (*Diario Oficial de la Federación*, 13-03-02).
- Convenio Marco de Coordinación para el Fortalecimiento de las capacidades Institucionales Necesarias para la Descentralización, acto de firma del mismo celebrado en la Secretaría de Gobernación, el 11 de abril de 2002.

BIBLIOGRAFÍA

AZUELA DE LA CUEVA, Antonio (coord.), *El acceso de los pobres al suelo urbano*, México, UNAM, 1997; *id.*, “Una Torre de Babel para el Ajusco. Territorio, urbanización y medio ambiente en el discurso jurídico mexicano”, en SCHTEINGART, Marta y D’ANDREA, Luiciano (comps.), *Servicios Urbanos, gestión local y medio ambiente*, México, El Colegio de México, CERFE, 1991; *id.*, “Técnicas jurídicas aplicables al derecho ambiental en México”, Ponencia presentada al Seminario sobre Técnicas Jurídicas de Derecho Ambiental en América Latina (CIFCA), mimeo, Mérida, Venezuela, 1982; *id.*, “La distribución de competencias en la regulación de los usos del suelo”, *Pemex: ambiente y energía. Los retos del futuro*, CARMONA LARA, Carmen (coord.), México, UNAM-Pemex, 1995; BAÑUELOS, Martha (coord.), *Sociedad, derecho y medio ambiente. Primer informe del Programa de Investigación sobre Aplicación y Cumplimiento de la Legislación Ambiental en México*, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Universidad Autónoma Metropolitana, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, 2000; CARABIAS, Julia, *Para un proyecto ecológico de desarrollo nacional*, México, núm. 38, vol. IV, 1984; *id.*, *Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental*, México, UNAM, 1994; *id.* y LEFF, Enrique, *Cultura y manejo sustentable de recursos naturales*, México, M. A. Porrúa-UNAM, 1993; CARMONA LARA, María del Carmen, *La política ecológica en México*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas, tesis doctoral, 1996; *id.*, *Derecho ecológico. El derecho en México, una visión de conjunto*, México, UNAM, t. III, 1991; CEPAL, “El desarrollo sustentable y las cuencas hidrográficas”, *Revista de la CEPAL*, Chile, núm. 53, agosto de 1994; ONU, “Programme for the Future Implementation of Agenda 21” (Advanced Unedited Text), Nueva York, United Nations Department for Policy Coordination and Sustainable Development, julio de 1997; RÉBORA TOGNO, Alberto, “¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos?”, *Políticas e instrumentos de suelo para un desarrollo urbano sostenible, incluyente y sustentable. El caso de la región oriente en el valle de México*,

México, UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

ARTÍCULO 14. Las dependencias y entidades de la administración pública se coordinarán con la Secretaría para la realización de las acciones conducentes, cuando exista peligro para el equilibrio ecológico de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, o por caso fortuito o fuerza mayor.

COMENTARIO

Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas. Es por ello que en estos casos la coordinación institucional es necesaria y por ello se debe aumentar la capacidad preventiva del Sistema Nacional de Protección Civil para mitigar los efectos de los desastres, a partir de una mayor coordinación de esfuerzos intergubernamentales y de la promoción de la corresponsabilidad ciudadana.

México es un país expuesto a variados riesgos de desastre. Las experiencias históricas y recientes así lo confirman: el derrame de hidrocarburos provocados por el Pozo Ixtoc I en la Sonda de Campeche en 1979, la erupción del volcán Chichonal en 1982, el accidente de San Juan Ixhuatepec en 1984, los sismos de 1985, el impacto del huracán Gilberto en 1988, el incendio forestal de 1989 en Quintana Roo, la erupción del Volcán de Colima en 1991, las explosiones en el Sector Reforma de Guadalajara en 1992, el huracán Gert en 1993, la erupción del Popocatepetl en 1994, y en 1995, los huracanes Henriette, Opal, Ismael y Roxanne, así como los sismos ocurridos durante los meses de septiembre y octubre que afectaron, el primero, a poblaciones de los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas; y el segundo, de Colima y Jalisco, al igual que otros fenómenos perturbadores que afectan al territorio nacional virtualmente todos los años, como las frecuentes inundaciones en las cuencas de los ríos Pánuco, Papaloapan y Grijalva, son algunos de los ejemplos más notorios.

En la administración pasada la Semarnat fue caracterizada por su eficiente trabajo en la prevención y manejo del riesgo de incendios forestales. El éxito de dicha actividad tuvo un efecto negativo, ya que sim-

plificó la visión y la gestión de riesgos de la Semarnat porque se considero que prevención de desastres era exclusivamente incendios. Es necesario establecer un sistema de coordinación y efectuar planes de prevención y mitigación. Se deberán elaborar programas piloto de carácter preventivo consensuados con los tres niveles de gobierno competentes de la zona en cuestión, para la canalización óptima de los recursos, tomando en consideración los principales riesgos potenciales a los que es vulnerable la zona en estudio. Tales programas piloto se elaborarán con base en diferentes escenarios, a nivel comparativo con otras regiones y con los distintos tipos de fenómenos meteorológicos que pudieran ocurrir en tales zonas.

Muchas son las dependencias que deben coordinarse en el Sistema Nacional de Protección Civil; una, que es fundamental, es el papel que las fuerzas armadas y otras dependencias en el ámbito de sus respectivas competencias, llevan a cabo las medidas preventivas en defensa del interés vital de la nación; de la independencia; de la soberanía e integridad territorial, entendiendo ésta en su sentido más amplio como la masa continental, las aguas interiores, el mar territorial, el espacio aéreo, el subsuelo y los recursos naturales, incluyendo aquellos de la zona económica exclusiva.

Al mismo tiempo, coadyuvarán en el fortalecimiento del Estado de derecho, apoyando a la población civil en casos de desastre. La medición de los resultados de estas acciones se puede hacer a partir de la opinión de la población civil en caso de desastres, la percepción de riesgo y las actuaciones en torno a él son fundamentales para brindar un ambiente de seguridad que es fundamental para el disfrute de un derecho al medio ambiente adecuado.

En el manejo del riesgo está principalmente gestionado por la Segob a través de su Coordinación, Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred), el Sistema Nacional de Protección Civil (Sinaproc) y el Fonden. Aproximadamente participan en la gestión 20 dependencias gubernamentales y otras asociaciones privadas que trabajan de manera independiente sus políticas de manejo de riesgos ambientales y de manera particular se coordinan con los niveles de gobierno correspondientes según sea el caso. Dentro del sector Semarnat, existen 17 dependencias, unidades responsables y áreas que tienen actividades estrechamente vinculadas con la gestión de riesgos sin una estrategia en común.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 señala respecto a la protección civil lo siguiente:

En materia de protección civil existe un escenario de riesgo para la población, sus bienes y el entorno en que viven. Lo anterior se explica por una mayor vulnerabilidad, así como por amenazas cada vez mayores tanto naturales como producidas por el hombre. Se requiere impulsar tareas de prevención que actualmente presentan las siguientes dificultades: falta de información y difusión, así como de una cultura de la prevención entre la población; una capacidad reactiva del Sistema Nacional de Protección Civil frente a las emergencias y un rezago en su homogeneización; débil corresponsabilidad de gobierno, población y sectores social y privado en la materia; excesivo centralismo en la toma de decisiones y en la captación de la información; insuficiente reconocimiento de que los efectos adversos de los desastres se concentran en la población más pobre y en grupos vulnerables (niños, mujeres, tercera edad, con capacidades diferentes); débil articulación entre los investigadores y el Sistema Nacional de Protección Civil; rezago en la infraestructura para el monitoreo de fenómenos perturbadores y escasez de información geográfica sistematizada; faltan de constituirse 70% de las unidades de protección estatales y municipales, hay una incipiente articulación de los esfuerzos gubernamentales e institucionales y escasas opciones de financiamiento para la prevención y atención de daños. Finalmente, otra limitante del sistema es que el Fondo de Desastres Naturales (Fonden) no ampara los sectores informales en los que predominan los estratos menos favorecidos de la población.

El Fondo de Desastres Naturales (Fonden), fue creado en 1999 y tiene como objetivo atender los efectos de desastres naturales imprevisibles, cuya magnitud supere la capacidad de respuesta de las dependencias y entidades federales, así como de las autoridades de las entidades federativas y que es un complemento de las acciones que deben llevarse a cabo para la prevención de desastres naturales.

Los principales desastres naturales que tienen relación con lo ambiental son:

Huracanes: El territorio de la República Mexicana está ubicado dentro de cuatro de las seis regiones generatrices de ciclones del mundo, las cuales influyen en el territorio de Tehuantepec, región oriental del Mar Caribe, Sonda de Campeche y región oriental del Atlántico. Las zonas más afectadas del país por este fenómeno son las zonas costeras, las

cuales han incrementado el valor de los bienes expuestos, se ha rebasado ampliamente los efectos de la posible reducción de la vulnerabilidad dando lugar a un aumento importante en el riesgo. La temporada de ciclones tropicales en la República suele iniciarse en la primera quincena de mayo para el océano Pacífico, mientras que en el Atlántico durante junio, terminando en ambos océanos a principios de noviembre. Cabe señalar, que el mes más activo de incidencia de ciclones es septiembre, las áreas afectadas abarcan más del 60% del territorio nacional. Se ha observado que en México entre mayo y noviembre se presentan 25 ciclones en promedio con vientos mayores a 63 km/h, de los cuales aproximadamente 15 ocurren en el océano Pacífico y 10 en el Atlántico. De éstos, cuatro ciclones inciden con vientos a velocidades cerca de 100 km/h (nivel III).

Inundaciones: Existen diversos cambios climatológicos como efectos de ondas tropicales que aumentan las precipitaciones pluviales del país generando un exceso de lluvias y agua provocando desbordamiento de ríos y causando dicho fenómeno. Las inundaciones, particularmente las causadas por ciclones, han consumido el 70% del costo pagado por el Fonden de todas las pérdidas de desastres desde 1996. Las inundaciones se presentan principalmente en Veracruz, Tabasco, Chiapas, Oaxaca, Baja California Sur, Sinaloa, Durango y Guanajuato.

Sequías: El 76% del territorio nacional se localiza en zonas áridas y semiáridas. Cabe señalar que el 25% de los 5.7 millones de hectáreas que se siembran anualmente en estas regiones se consideran de muy alta siniestralidad. En 1999, 387 municipios recurrieron al Fonden debido a este fenómeno. Las sequías se localizan principalmente en Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Baja California, Sonora, Sinaloa, Zacatecas, San Luis Potosí, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo y Tlaxcala.

Incendios forestales: La presencia incontrolada de fuego en áreas con cubierta de vegetación forestal es definida como incendio forestal. Los incendios forestales son producidos principalmente por las actividades agropecuarias en los procesos de roza, tumba y quema de los predios agrícolas, en las quemadas de pasto para obtención de “pelillo” para forraje, o bien con el propósito de combatir plagas, así como por fogatas en bosques, objetos encendidos que son arrojados sobre la vegetación herbácea o por la quema de derechos de vía, desprendimiento de líneas de alta tensión y acciones incendiarias intencionales. Entre 1990 y 1995 se produjeron 40,834 incendios en todo el país, registrando el año de

1993 el mayor número de incendios, con 10,251 eventos, mientras que en 1995 se reportaron 7,860. En 1996, de acuerdo con la información de Semarnap, las causas que dieron origen a los incendios forestales se distribuyeron así: actividades agrícolas 62%, fogatas 10%, fumadores 9%, actividades silvícolas 2%, derechos de vía 1%, acciones intencionales (como litigios o rencillas entre dueños de predios agrícolas) 6%, otras actividades productivas (como bancos de materiales, industria, etc.) 3% y otras causas (entre las que se encuentran cultivos ilícitos, rayos, ferrocarriles y desperfectos en líneas de alta tensión) 7%.

Al 31 de julio de 1998 se registraron en el año 14,242 incendios forestales, que afectaron una superficie total de 582,857 ha (0.41% de la superficie forestal nacional), con un promedio de superficie por incendio de 40.9 ha. Estas cifras muestran un incremento de 99%, 225% y 63%, respectivamente, en relación con los promedios anuales de 1970 a 1997. De la superficie total afectada, 73% correspondió a pastizales, arbustos y matorrales (425,850 has.) y 27% afectó áreas arboladas (157,007 has.). Las entidades más dañadas en superficie, representaron 42% del total nacional.

CONCORDANCIA

- Artículos 4o., 29 y 73 fracción XVI base cuarta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
- Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales (*Diario Oficial de la Federación*, 31-04-99).
- NOM-EM-001-RECNAT-1997, norma oficial mexicana emergente que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar las actividades tendientes a retirar el arbolado derribado en las superficies forestales afectadas por el huracán Paulina en Oaxaca, así como el aprovechamiento del mismo (*Diario Oficial de la Federación*, 10-12-97).
- NOM-EM-002-RECNAT-1999, norma oficial mexicana emergente que establece los lineamientos de protección ambiental en el corredor biológico Chimalapas-Uxpanapa-El Ocote, situado en Oaxaca, Veracruz y Chiapas (*Diario Oficial de la Federación*, 13-09-99).
- Declaratoria de Desastre Natural para los efectos de las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales respecto a los muni-

- cipios que se señalan, ubicados en el estado de Sonora (*Diario Oficial de la Federación*, 21-05-99).
- Declaratoria de Desastre Natural para los efectos de las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales respecto a los municipios que se señalan, ubicados en el estado de Chihuahua (*Diario Oficial de la Federación*, 21-05-99).
 - Declaratoria de Desastre Natural para los efectos de las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales respecto a los municipios que se señalan, ubicados en el estado de Zacatecas (*Diario Oficial de la Federación*).
 - Declaratoria de Desastre Natural para los efectos de las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales respecto a los municipios que se señalan, ubicados en el estado de Baja California Sur (*Diario Oficial de la Federación*, 28-05-99).
 - Declaratoria de Desastre Natural para los efectos de las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales respecto a los municipios que se señalan, ubicados en el estado de Nuevo León (*Diario Oficial de la Federación*, 31-05-99).
 - Programa de Protección Civil 1995-2000 (*Diario Oficial de la Federación*, 17-07-96).

BIBLIOGRAFÍA

Petróleos Mexicanos, *Breviario de términos y conceptos sobre ecología y protección ambiental*, 2a. ed., México, Pemex, 1991; *id.*, *Memoria de labores 1995*, México, Pemex, 1996; Petróleos Mexicanos, *Medidas y acciones de protección ambiental*, México, Pemex, 1997; Sedesol, *Informe de la situación general en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente 1993-1994*, México, Secretaría de Desarrollo Social-Instituto Nacional de Ecología, 1994; Semarnap, *Incendios forestales. Resultados 1995 y 1996*, México, Semarnap, 1997; Semarnat, *Desastres naturales. Documento para consulta pública*, México, Semarnat, 2001.

ARTÍCULO 14 BIS. Las autoridades ambientales de la Federación y de las entidades federativas integrarán un órgano que se reunirá periódicamente con el propósito de coordinar sus esfuerzos en materia ambiental, analizar e intercambiar opiniones en relación con las acciones y programas en la materia, evaluar y dar seguimiento a las mismas, así como convenir las acciones y formular las recomendaciones pertinentes, particularmente en lo que se refiere a los objetivos y principios establecidos en los artículos primero y décimo quinto de esta Ley.

COMENTARIO

En el ámbito local, los gobiernos estatales han diseñado muy diversas formas institucionales de gestión ambiental. Actualmente los 31 estados y el Distrito Federal cuentan con oficinas estatales de ecología, que en su mayoría iniciaron labores a partir de la publicación de las leyes ambientales estatales, y cuyos niveles jerárquicos y recursos son muy diversos entre sí. Existen 10 estados y el Distrito Federal en donde la gestión ambiental ha asumido el nivel de Secretaría, 15 donde tiene nivel de Subsecretaría y sólo seis cuentan con un nivel menor.

Si bien este artículo no tiene referente alguno en la Constitución, la idea es establecer un órgano que de manera coordinada lleve a cabo las acciones en materia ambiental y la aplicación de la legislación ambiental. Cabe señalar que hasta la fecha no se ha integrado y que es uno de los artículos que permitirían dar congruencia a la política ambiental nacional ya que daría seguimiento, continuidad y congruencia a las facultades que en todas estas materias comparten de manera concurrente las entidades federativas y los municipios.

Los gobiernos de los estados cuentan con autoridades ambientales dentro del esquema de organización de los ejecutivos estatales, en ocasiones son las secretarías de Ecología, Recursos Naturales y Pesca, como el caso de Chiapas, o el Estado de México; como Subsecretaría de Ecología como en el caso de Aguascalientes o Nuevo León; como Dirección de Ecología como los casos de Campeche, Colima, Durango; o como Departamento de Ecología en el caso de Chihuahua; o como Consejo Estatal de Ecología como son los casos de Hidalgo, Jalisco; como coordinación de Ecología como los casos de Tlaxcala y San Luis Potosí, o como Unidad en Oaxaca.

Esta diversidad de dependencias y el hecho de que su jerarquía como autoridad en cada estado sea distinta, refleja una serie de incongruencias. La primera es la falta de uniformidad a nivel estatal para enfrentar los problemas ambientales, para algunos estados es una lucha marginal y se refleja en que apenas es un departamento. La segunda es la falta de compromiso por parte de los legisladores y los ejecutivos locales, ya que considerar que la materia ambiental no merece una dependencia en la que el gobernador del estado directamente acuerde con el responsable de esta materia, es alejarse del problema y de la toma de decisiones para resolver los problemas ambientales. La tercera es una cuestión primordial y tiene que ver con el dinero asignado en el Estado a la materia

ambiental, si la dependencia está en un quinto nivel, es obvio que el presupuesto será de la misma magnitud.

Es importante destacar que en cada estado existen delegaciones de la autoridad ambiental federal, en ellos podemos encontrar tanto la Delegación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales como la Delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y las gerencias estatales de la Comisión Nacional del Agua.

La Asociación Nacional de Autoridades Ambientales Estatales es un organismo creado dentro de este esquema y en los últimos años han participado en algunos proyectos de descentralización. Esta Asociación solicitó a la Semarnat un proceso de descentralización fuerte y decidido y la continuación de los apoyos al desarrollo de las instituciones destinadas a la vigilancia del ambiente a nivel local.