

CAPÍTULO IV
INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

SECCIÓN I
PLANEACIÓN AMBIENTAL

Artículo 17.	97
Artículo 18.	100

CAPÍTULO IV
INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

SECCIÓN I
PLANEACIÓN AMBIENTAL

ARTÍCULO 17. En la planeación nacional del desarrollo se deberá incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico que se establezcan de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia.

En la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, así como en el ejercicio de las atribuciones que las leyes conferían al gobierno federal para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se observarán los lineamientos de política ambiental que establezcan el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes.

COMENTARIO

La problemática ambiental actual se aborda desde el marco jurídico a través de la LGEEPA, y al desarrollo económico se integra por medio del Plan Nacional de Desarrollo, con una estrategia que busca armonizar los objetivos sociales y económicos con el manejo adecuado de los recursos naturales y la recuperación de las áreas deterioradas. Además de los dos documentos anteriores, se asocia con un gran número de leyes paralelas.

La planificación se revela como una técnica idónea para la materia ambiental. Tenemos que recordar lo proclamado en la Declaración de Estocolmo de 16 de junio de 1972 en su principio 14:

A fin de lograr una ordenación más racional de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberán acordar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de manera que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población. La planificación racional

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

La planeación ambiental tiene un objetivo dual. En un primer sentido, trata de establecer un marco de actuación global sobre el entorno, que afecta tanto a sujetos de derecho privado como público. Esto se logra en ocasiones mediante normas vinculantes, y otras veces mediante meras recomendaciones y directrices que, a su vez, preparan el camino a posteriores reglamentaciones ambientales o a actos no normativos con trascendencia para el medio. En segundo lugar, mediante los planes y programas que como instrumentos jurídicos de la planeación se consigue con ellos ofrecer una certeza al conjunto social, un referente sobre las actuaciones posibles, las aconsejables y las no deseadas, destinado a perdurar durante un espacio de tiempo determinado.

En este segundo sentido, la planeación ambiental ofrece a la sociedad civil un margen de seguridad jurídica en la materia ambiental, proclive, por otro lado, al riesgo de ser objeto de una sobrerregulación excesiva y espontánea por parte de la Administración. La elaboración de los planes ofrece también un necesario espacio reflexivo y participativo a cuestiones de importancia para el conjunto de la sociedad.

Al poner en el mismo nivel en el presente artículo a la política ambiental y el ordenamiento ecológico la Ley reconoce en el ordenamiento ecológico a la figura clave de la planeación ambiental a partir del uso y aprovechamiento sustentable de los recursos y en la identificación de la vocación y aptitud del suelo, en función de sus características. Este uso potencial consiste en identificar la capacidad de usar el territorio y sus ecosistemas sin riesgo de degradación, dentro del marco del desarrollo sustentable.

Los programas de desarrollo regional sustentable plantean una gestión participativa del desarrollo hacia la sustentabilidad, en regiones prioritarias del medio rural e indígena del país, que por su enfoque requieren el trabajo conjunto con otras secretarías, lo que se plasmó en las Bases de Colaboración Interinstitucional con la participación de ocho dependencias federales y que cristalizó en el Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias. En la región occidente del país (compuesta por nueve entidades federativas) que ha logrado el trabajo intersecretarial de cinco grupos de dependencias estatales: desarrollo urbano, desarrollo

económico, ambientales, desarrollo social y los Coplades para definir una estrategia, una cartera de proyectos e instrumentos de gestión y financieros articulados regionalmente.

Algunas experiencias han logrado cristalizar una propuesta interinstitucional de ordenamiento territorial (Sedesol, Semarnap, INEGI y Conapo), definida como una estrategia de desarrollo socioeconómico nacional y regional que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, promueve patrones sustentables de ocupación territorial.

En el presente sexenio se están planteando 17 programas que están contemplados en el capítulo IV del Plan Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México y son los siguientes:

A) Programas de carácter sectorial e institucional: Programa Nacional Hidráulico, *Diario Oficial de la Federación* 13-02-02; Programa Nacional Forestal; Programa Estratégico para la Procuración de la Justicia Ambiental y Programa Nacional de la Comisión de Áreas Naturales Protegidas.

B) Cruzadas nacionales: Cruzada Nacional por Agua y el Bosque y Cruzada por un México Limpio.

C) Programas estratégicos. Programa para detener y revertir la contaminación de los sistemas que sostienen la vida (agua, aire y suelos); Programa para detener y revertir la pérdida del capital natural; Programa para conservar los ecosistemas y la biodiversidad y Programa para promover el desarrollo sustentable en el gobierno federal.

D) Programas regionales y multisectoriales: Plan Puebla-Panamá; Programa Frontera Norte; Proyecto Escalera Náutica del Mar de Cortés y Corredor Biológico Mesoamericano.

E) Programas especiales: Programa para los Pueblos Indígenas; Programa de Equidad de Género y Programa de la Juventud.

CONCORDANCIA

- Ley de Planeación (*Diario Oficial de la Federación*, 05-01-83).
- 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).

- Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales (*Diario Oficial de la Federación*, 13-02-02).
- 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).

BIBLIOGRAFÍA

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; CONAZA, *Plan de acción para combatir la desertificación en México*, Saltillo, Coah., 1994; Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001; *id.*, *Programa de Medio Ambiente 1995-2000*, México, Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, 1996; PEARSON, Charles S. “El Nexo entre comercio internacional y medio ambiente ¿qué hay de nuevo desde 1972?”, *Comercio y medio ambiente*, México, Semarnap, CEMDA, CIEL, 1995; PNUD, *Human Development Report 1990*, Nueva York, Oxford University Press, 1990; PROVENCIO, Enrique, “El desarrollo en los noventa”, *Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental*, México, UNAM, 1993; RUIZ VIÉYTEZ, Eduardo Javier, *El derecho al ambiente como derecho de participación*, México, Ed. Ararteko, 1992; SANTAMARÍA GALLEGOS, Octavio, “Estado del desarrollo”, *Hacia una estrategia nacional y Plan de Acción de Educación Ambiental*, México, Instituto Nacional de Ecología/Sedesol-UNESCO, 1993; Semarnat, *Apuntes sobre sistemas de información ambiental para la consulta pública encaminada a la elaboración del Programa Sectorial de Medio Ambiente (2001-2006)*, México, Semarnat, 2001; Semarnat, *Programa Sectorial de Medio Ambiente 2001-2006. Propuesta de temas prioritarios sobre legislación ambiental*, México, Semarnat, 2001; Semarnat, *Programa Sectorial de Medio Ambiente. Ordenamiento ecológico: el Territorio*, México, Semarnat, 2001; Semarnat, *Apuntes sobre integración de políticas públicas en materia ambiental para la consulta pública encaminada a la elaboración del Programa Sectorial de Medio Ambiente (2001-2006)*, México, Semarnat, 2001.

ARTÍCULO 18. El gobierno federal promoverá la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración de los programas que tengan por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, según lo establecido en esta Ley y las demás aplicables.

COMENTARIO

En nuestro país ha surgido una mayor participación de la sociedad civil en los asuntos públicos. Por ello el gobierno federal y los gobiernos locales han tenido que dar como respuesta marcos jurídicos e institucionales que permitan integrar a la sociedad en la toma de decisiones y el diseño de estrategias. Existe una regla de oro en esta materia, si la sociedad participa el éxito del programa en el cumplimiento de sus objetivos y metas está asegurado. De ahí la importancia de este artículo que considera a la participación pública como un requisito indispensable para la planeación ambiental.

La formulación de la política ambiental se debe de llevar a cabo dentro de un esquema de concurrencia y corresponsabilidad. Las autoridades federales y locales promueven la elaboración de programas de ordenamiento ecológico general del territorio, regional, local y marino, con la participación continua de los diferentes actores involucrados como las denominadas organizaciones no gubernamentales, grupos de productores, inversionistas, instituciones de investigación, etc.

La planeación ambiental está constituida por una serie de etapas en las que se requiere el mayor cúmulo de información actualizada, la sociedad en general y las comunidades puede hacer aportes significativos proporcionando datos y cifras a los especialistas acerca de los recursos naturales que emplea, sus condiciones de vida y su percepción acerca de la problemática ambiental. Para los sectores productivos la política industrial y comercial de apertura ha logrado el crecimiento de las exportaciones y la inversión extranjera directa, lo cual ha significado nuevas plantas con tecnología de punta en materia ambiental que se refleja en procesos de producción más limpios.

Por ello, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se establece el Sistema Nacional de Planeación Participativa, mismo que impulsará un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo federal y las actividades de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, además de integrar la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas.

En este sentido, ha sido de capital importancia la participación de la sociedad civil en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y lo

será para los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que se pondrán en práctica en el periodo 2001-2006. En el ámbito de la administración pública federal se establecerán espacios de colaboración y concertación intersecretarial para el análisis, seguimiento y evaluación de los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales. Los avances, logros y retrasos de los programas constituirán el informe de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, que se preparará anualmente. Mediante el Sistema Nacional de Planeación Participativa se fortalecerán los vínculos de colaboración con los comités de planeación del desarrollo estatales y los comités de planeación municipales.

El Sistema Nacional de Planeación Participativa, contempla tres grandes procesos: la planeación estratégica; el seguimiento y control; el mejoramiento organizacional, que apoyan la operación continua y eficaz de la administración pública federal.

CONCORDANCIA

- Ley de Planeación (*Diario Oficial de la Federación*, 05-01-83).
- 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).
- Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales (*Diario Oficial de la Federación*, 13-02-02).
- 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).

BIBLIOGRAFÍA

BLOCK, Greg, "Public Participation in Environmental Enforcement"; BRANES, Raúl, "Citizen Participation in the Enforcement of Environmental Legislation: Alternatives Aviable in México"; CARMONA LARA, María del Carmen, "Alternatives Aviables in the National Legislations of the Region Proceedings"; FISHMAN, Robert L., "Public Participation in United States Forest Service Planning"; FUTRELL, William, "Public Access and Judicial Review: A Viewpoint

from the United States”; GRANDBOIS, Maryse, “Le droit d’access a l’information en matière d’environnement”; GRODINSKY, William S., “Public Participation in Trilateral Institutions and Processes”; KELLY, Mary, “Public Participation in Bilateral and Trilateral Institutions”; KENETT, Steven A., “Public Participation in Energy Resource Development: The Case of ALberta’s Energy Resources Conservation Board”; MULDOOM, Paul, “Public Participation in Bilateral Mechanisms”; NOWLAN, Linda, “Public Participation in Enforcement of Environmental Standars in British Columbia”; PERKOFF BASS, Susan, “Information Access Mechanism in the United States”; PONCE NAVA, Diana, “Social Participation in Trilateral Mechanisms”; SMITH, Tuernes, “Public Participation in Environmental Law-Making and Decision-Making in United States”; SZÉKELY, Alberto, “Urban Developmet and the Environment in Mexico”; *id.*, “Public Participation in Environmental Law-Making and Decision-Making”; VIALANTE, Marcia, “Public Participation in Environmental Law-Making and Decision-Making in Canada”, todos en *First North American Conference on Environmental Law. Phase II*, Coolfont, West Virginia, FUNDEA/CIELP/ELI, 1993.

SECCIÓN II

ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO

ARTÍCULO 19. En la formulación del ordenamiento ecológico se deberán considerar los siguientes criterios:

- I. La naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción;
- II. La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes;
- III. Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;
- IV. El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales; y
- V. El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades.

COMENTARIO

La primera legislación mexicana que vincula la planificación territorial y la conservación de los recursos naturales es la Ley General de Asen-