

LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA AMBIENTAL

Alejandra RABASA SALINAS*

A primera vista, siguiendo las reglas básicas de nuestro sistema constitucional para la distribución de competencias entre los poderes de la unión y los tres órdenes de gobierno en México, la identificación de las facultades del Ejecutivo Federal en materia ambiental parece una tarea sencilla, ya que bastaría con llevar a cabo el análisis de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que le confieren atribuciones en la materia para integrar el marco legal que rige su actuación.

Sin embargo, como se pretende plantear en este trabajo, la delimitación del ámbito de competencia y las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia ambiental es un asunto mucho más complejo, principalmente por tres razones: *a)* la indefinición de los contenidos que abarca la materia ambiental; *b)* el carácter intersectorial de la misma, y *c)* su naturaleza concurrente, que dentro de nuestro sistema jurídico escapa de las reglas de la distribución excluyente de competencias entre los tres órdenes de gobierno.

Respecto a la definición de los contenidos de la materia ambiental, la primer dificultad consiste en que la noción de medio ambiente y la problemática ambiental que constituye el objeto de la rama del derecho denominado “ambiental”, continúa siendo un concepto “científica y jurídica-mente indefinido, de contenido esencialmente difuso e indeterminado”.¹

En términos generales, sabemos que la materia ambiental tiene que ver con el análisis y la atención de los factores que inciden en el deterioro acelerado del medio ambiente en los ámbitos global, regional y local, debido a la sobreexplotación y el agotamiento de los recursos naturales y

* Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

¹ Juste Ruiz, José, *Derecho internacional del medio ambiente*, 2a. ed., Madrid, McGraw-Hill, 1999, p. 5.

a los impactos adversos que la contaminación del aire, el agua y los suelos tiene sobre los ecosistemas y la calidad de vida.²

Sin embargo, aunque instancias como la Corte Internacional de Justicia han señalado ya que el medio ambiente no es una abstracción, sino el espacio en el que viven los seres humanos y del que depende la calidad de vida y su salud, inclusive la de las generaciones futuras, como afirma Lynton Caldwell: “aunque todo el mundo entiende el concepto de «medio ambiente», nadie es capaz de definirlo con precisión”.³

La segunda razón que hace compleja la definición del ámbito de competencia del Ejecutivo Federal en materia ambiental, estrechamente relacionada con la anterior, está en la naturaleza intersectorial de los asuntos “ambientales”.

Inicialmente, los temas ambientales se incluyeron en las políticas públicas para el desarrollo, como la “agenda verde”, que se oponía radicalmente a la “agenda gris”, relacionada con la contaminación causada por la industria y sus efectos sobre los ecosistemas y la salud de las personas.

Esta visión de choque llevó durante mucho tiempo al establecimiento de modelos de gestión ambiental caracterizados por

...la aplicación de instrumentos disociados y de normas dirigidas a modificar la conducta de los agentes económicos hacia el medio ambiente a través de reglas y sanciones coercitivas (comando y control), como la sobreestimación de la inspección y regulación industrial para frenar el deterioro ambiental, sin que se reconocieran otras tantas dimensiones y posibilidades asociadas con el aprovechamiento, conservación y valoración de los recursos naturales y la biodiversidad.⁴

² En suma, como apunta el doctor López Bonillo, citado por Juste Ruiz, José (*idem*): “Sabemos que los hechos son incuestionables: millones de hectáreas de bosque húmedo tropical desaparecen para dar cabida a planes de desarrollo, las pérdidas del suelo agrícola no son compensadas por la formación de otros nuevos, algunos millones de hectáreas se desertizan cada año en los países áridos o semiáridos, millares de lagos se encuentran biológicamente muertos o en proceso de muerte, los acuíferos subterráneos descienden y la demanda de agua supera la capacidad de suministro en zonas de todo el mundo, millares de especies animales y vegetales se extinguen cada año, grandes cantidades de productos tóxicos pasan a los suelos, a la atmósfera, al medio hídrico, mientras se anuncia un cambio climático de consecuencias graves...”.

³ Caldwell, Lynton, *International Environmental Policy and Law*, Durham, N. C., 1980, p. 170.

⁴ Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista de Administración Pública. La gestión pública de las políticas ambientales*, México, núm. 102, 2000, p. 8.

Así, sobre todo en los países en vías de desarrollo, los asuntos ambientales se relegaron a un segundo plano, tratándose de manera aislada en las políticas públicas, pues se concebían como obstáculos para el desarrollo económico ligado a la industrialización y explotación de los recursos naturales con fines productivos, consideradas actividades prioritarias para el crecimiento del país.

Esta visión aislada de los temas ambientales comenzó a cambiar en 1987, cuando la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas introdujo el concepto de desarrollo sostenible en el Informe “Nuestro futuro común” (también conocido como el Informe Brundtland), señalando que las variables ambientales, económicas y sociales que integran los procesos de desarrollo regionales y global, están vinculadas por un complejo sistema de causas y efectos, que se dan fundamentalmente en tres niveles:

El primer nivel está dado por la vinculación de los asuntos ambientales entre sí. Por ejemplo, la deforestación acelera la erosión del suelo y la desecación de los ríos y lagos; la contaminación del aire, a su vez, contribuye a la degradación de los bosques y los cuerpos de agua. Esta vinculación requiere que los problemas ambientales se aborden de forma simultánea, ya que las soluciones en un área, como la protección forestal, aumentan las posibilidades de mejorar en otra, como la conservación de los suelos o la calidad de los cuerpos de agua.

El segundo nivel consiste en la vinculación que existe entre los asuntos ambientales y los patrones de desarrollo económico. Así, las políticas agropecuarias pueden ser la causa directa o indirecta de la degradación del suelo, el agua y los bosques, o las políticas energéticas pueden ser la causa de la contaminación del aire y el aumento en la concentración de los gases de efecto invernadero, que a su vez aceleran el cambio climático, aumentando los riesgos de desastres naturales que se traducen, en última instancia, en crisis económicas y sociales regionales o locales.

El tercer nivel consiste en la vinculación que hay entre los problemas ambientales y económicos con los factores sociales y políticos. Como ejemplo de esta interrelación de variables, el agotamiento de los recursos naturales y la degradación del suelo pueden ser factores detonantes de un alto índice de desempleo en regiones rurales, que se traducen en desigualdades económicas y muy probablemente en el incremento de la tensión social y política en la región de que se trate.

En síntesis, el Informe Brundtland enfatizó el vínculo inexorable entre medio ambiente y desarrollo, y la necesidad de contar con políticas e instituciones públicas transversales de la siguiente manera:

En el pasado, la responsabilidad por los asuntos ambientales se ha depositado en ministerios de medio ambiente o instituciones que generalmente no tienen injerencia alguna en el deterioro ambiental causado por las políticas y prácticas agrícolas, industriales, de desarrollo urbano o transporte. La sociedad ha fallado en demandar la prevención del daño ambiental a las instituciones sectoriales o agencias que lo han causado a través de sus políticas y acciones. Así, nuestra gestión ambiental se ha enfocado únicamente a la reparación de los daños ya causados: *reforestación*, *reclamación de tierras degradadas*, *reconstrucción de ambientes urbanos*, *restauración de ambientes naturales* y *rehabilitación de ecosistemas*. La habilidad de anticiparse y prevenir los daños ambientales requiere que la variable ecológica de las políticas públicas se considere al mismo tiempo que las variables relacionadas con la política económica, comercial, agropecuaria, energética, y demás relacionadas con el desarrollo nacional y global.⁵

Desde la publicación del Informe Brundtland los temas relacionados con la protección del medio ambiente dejaron de verse como obstáculos al desarrollo, empezando a considerarse como requisitos integrantes del mismo, reconociéndose, como se establece en el principio 11 de la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable (2002), que “la erradicación de la pobreza, el cambio de los modelos de producción y consumo, y la protección y administración de la base de recursos naturales para el desarrollo económico y social son objetivos transversales de, y requerimientos esenciales para, el desarrollo sustentable”.

De las ideas anteriores puede concluirse que el análisis de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia ambiental no puede limitarse a las que le confiere la legislación “propiaamente ambiental”,⁶ relacionadas

⁵ Brundtland, G., “Our Common Future: The World Commission on Environment and Development”, Oxford, Oxford University Press, 1987.

⁶ En su *Manual de derecho ambiental mexicano*, Raúl Brañes Ballesteros hace notar que la descripción de la moderna legislación ambiental o legislación “propiaamente ambiental” quedaría incompleta si no se recordara la tendencia que hay para incorporar los criterios para la protección del medio ambiente en la legislación que regula de una manera más general las relaciones sociales, y, en especial, el desarrollo económico: “en efecto, dicha tendencia tiene expresiones concretas, que indican que se ha entendido correcta-

con la protección de los recursos naturales (agenda verde), ni a las disposiciones dirigidas a regular la realización de actividades productivas para impedir sus impactos ambientales adversos (agenda gris), sino que deben identificarse en el marco de sus atribuciones en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y de aprovechamiento racional de los recursos naturales, que tiene por objeto la transformación de la realidad del país mediante la planeación nacional del desarrollo.⁷

En México, la visión transversal de la planeación nacional y el mandato legal al Ejecutivo Federal para conducir un proceso integral de desarrollo, apareció mucho antes de la adopción del concepto del desarrollo sustentable como paradigma global.

La Ley de Planeación General de la República Mexicana, publicada el 12 de julio de 1930, hacía ya referencia a la articulación de las distintas variables del desarrollo y determinaba que éste debería ser duradero para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras. El artículo 1o. de esta Ley establecía que la planeación de los Estados Unidos Mexicanos consiste en

...coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias de gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo de una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.

Sin embargo, a pesar de esta disposición, hasta la década de los años ochenta, la gestión ambiental en México se instrumentó de manera fragmentada mediante leyes expedidas con un enfoque “sectorial” y no “ambiental”, que establecían reglas aisladas para el aprovechamiento de los recursos naturales o para prevenir la contaminación ambiental y sus efectos adversos sobre los recursos naturales y la salud pública, pero sin ver más allá de las acciones relacionadas con el sector en cuestión, y que, al

mente que la legislación ambiental corre el riesgo de transformarse en un repertorio de normas «extravagantes» en el sentido etimológico de la palabra (de *extra*, fuera de, y *vagans*, *-antis*, errante), si ella se limita a constituirse en un cuerpo relativamente poco integrado al sistema jurídico general”.

⁷ Artículo 3o. de la Ley de Planeación.

referirse a materias de jurisdicción exclusivamente federal, eran aplicadas al mismo de forma aislada por diversas dependencias de la administración pública federal.

Inicialmente, este modelo de gestión ambiental se instrumentó a partir del régimen establecido en el artículo 27 constitucional desde 1917, conforme al cual, en su carácter de propietaria originaria de las tierras y aguas del territorio nacional, la nación tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que demande el interés público y de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para, entre otras cosas, lograr el desarrollo equilibrado del país y cuidar de su conservación.

Así, a partir de la tesis que atribuye a los poderes federales la representación de la nación,⁸ las primeras disposiciones de carácter ambiental que se expidieron en México tenían por objeto cumplir con el mandato contenido en el artículo 27 de la Constitución para establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques y evitar la destrucción de los elementos naturales, confiriéndose al Ejecutivo Federal la facultad de expedir las concesiones para el uso, el aprovechamiento y la explotación de los recursos naturales enumerados en los párrafos cuarto y quinto.

A partir de estas bases constitucionales, hasta los años setenta las atribuciones del Ejecutivo Federal relacionadas con cuestiones ambientales se establecían en diversas leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional, como la Ley de Conservación del Suelo y Agua, expedida el 6 de julio de 1946, con el objeto de “fomentar, proteger y reglamentar la conservación de los recursos de suelos y aguas, básicos para la agricultura nacional”; las leyes forestales de 1926, 1942, 1947 y 1960; las leyes de

⁸ La Suprema Corte de Justicia ha sostenido en diversos criterios que son los poderes federales los que representan a la nación, ya que entendida ésta como el Estado mexicano, “...actúa o ejerce las diversas funciones en que se desarrolla el poder público a través de órganos estatales que en su conjunto constituyen el gobierno federal, con jurisdicción en todo el país, o bien los gobiernos de cada entidad federativa, pero es el primero el que además de ejercer las funciones que le corresponden dentro de la distribución de competencias, asume la representación de la nación”. Para mayor referencia puede consultarse el criterio jurisprudencial emitido por Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el rubro “COMPETENCIA FEDERAL. SE SURTE CUANDO EN UNA CONTROVERSI SEA PARTE LA FEDERACIÓN, ENTENDIDA ÉSTA COMO EL ENTE JURÍDICO DENOMINADO ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”. Octava Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, parte 59, noviembre de 1992, tesis 3a./J. 22/92, p. 18.

caza de 1940 y 1952, o las leyes de Aguas de Propiedad Nacional de 1929, 1934 y 1946, que determinaban las reglas para el aprovechamiento de los recursos naturales en cuestión, con pocas restricciones de protección o restauración.

En 1971, la problemática ambiental entró por primera vez como tal en el panorama jurídico y político nacional, cuando el Ejecutivo Federal presentó la iniciativa mediante la cual se adicionó en la base 4a. de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, la facultad del Consejo de Salubridad General para adoptar medidas tendentes a prevenir y controlar la contaminación ambiental, que serían revisadas por el Congreso de la Unión.⁹

En la exposición de motivos de la iniciativa, el entonces presidente Luis Echeverría Álvarez expresó que la creciente industrialización y el crecimiento económico del país habían llevado a la creación masiva de industrias que liberaban directa o indirectamente sustancias contaminantes al ambiente, lo que, aunado al considerable aumento del número de vehículos en circulación y del uso cada vez más frecuente de plaguicidas y de otras sustancias capaces de alterar el equilibrio ecológico por la contaminación del aire, el agua y la tierra, constituían un riesgo para la salud y el bienestar públicos, así como daños para la flora y la fauna, concluyendo que “los problemas involucrados en la generación, evaluación, prevención y corrección de la contaminación ambiental son altamente complejos y abarcan aspectos científicos, económicos y sociales”.

En el mismo año, esta reforma constitucional dio lugar a la publicación de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental,¹⁰ que tenía por objeto regir la prevención, el control, el mejoramiento, la conservación y la restauración del medio ambiente como acciones de interés público. El artículo 3o. de esta Ley determinaba que serían motivo de prevención, regulación y control por parte del Ejecutivo Federal, “los contaminantes, sus causas y sus efectos en el medio ambiente, cualquiera que fuera su procedencia u origen, que en forma directa o indirecta sean capaces de producir contaminación o degradación de los sistemas ecológicos, tales como deforestación y erosión”.

⁹ Esta reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de julio de 1971.

¹⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de marzo de 1971.

Para llevar a cabo la aplicación de la Ley, el artículo 5o. establecía que el Ejecutivo Federal, a través de las secretarías de Salubridad y Asistencia, Recursos Hidráulicos, Obras Públicas, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Industria y Comercio, Patrimonio Nacional, Agricultura y Ganadería, Hacienda y Crédito Público, y los departamentos del Distrito Federal y Asuntos Agrarios y Colonización, y demás dependencias competentes, estaba obligado a “estudiar, planificar, evaluar y calificar, desde el punto de vista de la conservación del medio ambiente, los proyectos de trabajo o de planificación, desarrollo urbano, parques nacionales, áreas industriales y zonificación en general, fomentando, en su caso, la descentralización industrial para prevenir los problemas inherentes a la contaminación ambiental”.

En la década de los ochenta se dieron cambios fundamentales en el sistema de gestión ambiental mexicano. En la agenda del Ejecutivo Federal, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 incluyó estrategias de prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo, y se publicó el Programa Nacional de Ecología 1984-1988. En el plano legislativo se expidió la Ley Federal de Protección al Ambiente en 1982,¹¹ y en el institucional, en 1983, se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con una Subsecretaría de Ecología encargada de formular y conducir la política nacional de ecología.

Otro cambio fundamental para el sistema de gestión ambiental mexicano fue la reforma realizada en 1987 a los artículos 27 y 73 constitucionales para incluir el concepto de la preservación y restauración del equilibrio ecológico dentro de los fines para regular las provisiones, usos y destinos de las tierras, aguas y bosques, así como la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En el dictamen de la reforma, tanto el Ejecutivo Federal que presentó la iniciativa, como el Senado y la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, consideraron que “la aplicación del principio general de competencias excluyentes no parece adecuado para un problema tan complejo como el referente al equilibrio ecológico es, pues habiendo fenómenos de carácter general que serán competencia de la Federación, existen otros que al afectar sólo a un estado o a un municipio, deberán ser atendidos por ellos mismos”.

¹¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de enero de 1982.

Desde esta reforma, el sistema ambiental de jurisdicción federal que prevalecía hasta la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en 1988, se transformó en un sistema más concurrente que dividía las distintas materias que constituían su objeto en los asuntos “de alcance general de la nación o de interés de la Federación”, a cargo del gobierno federal, y reservándose para los estados y municipios “los demás asuntos” para su ejercicio exclusivo o conjunto con la Federación, en sus respectivos ámbitos de competencias.

En el plano institucional, como un reflejo del nuevo posicionamiento que estaban adquiriendo los temas ambientales en la agenda global y nacional como consecuencia de la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la suscripción de los convenios marco en materia de Diversidad Biológica y Cambio Climático y la Agenda XXI, en 1992 se crearon el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como órganos desconcentrados de la recién creada Secretaría de Desarrollo Social,¹² encargada de la aplicación de la LGEEPA y la vigilancia del cumplimiento y la aplicación de la normatividad ambiental a cargo de otras dependencias.

Sin embargo, a pesar del avance que representó la creación de estas instituciones, el sistema sectorizado de legislación y administración pública vigentes en ese momento impidió la consolidación de un sistema de gestión ambiental transversal en el gobierno federal, toda vez que las leyes específicas para el manejo de recursos naturales como las leyes Forestal y de Aguas Nacionales seguían aplicándose de manera directa por otras dependencias, como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos o la de Comercio y Fomento Industrial, y la participación de la autoridad “ambiental”, representada en ese momento por la Secretaría de Desarrollo Social, se limitaba a la evaluación de impacto ambiental de ciertas actividades, el establecimiento de áreas naturales protegidas y la emisión de criterios ambientales para la realización de ciertas actividades productivas.

¹² El Reglamento Interior de la Secretaría se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 1992, y el 17 de julio del mismo año se publicó el acuerdo secretarial que regulaba la organización y el funcionamiento de ambos órganos desconcentrados.

Finalmente, el 28 de diciembre de 1994 se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca como instancia responsable de articular una política nacional para la protección y el aprovechamiento sustentable y productivo de los recursos naturales (forestales, flora, fauna, pesqueros e hidráulicos).

Además de asumir las funciones que ejercía la Secretaría de Desarrollo Social a través del Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la nueva dependencia concentró las funciones de la Secretaría de Pesca, así como las atribuciones forestales y las relativas al manejo del agua, que formaban parte de las responsabilidades de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de su órgano desconcentrado, la Comisión Nacional del Agua.¹³

Así, con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, las atribuciones hasta entonces dispersas del Ejecutivo Federal para la administración de los recursos naturales de propiedad de la nación conforme a las leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional y para conducir la política ambiental nacional en términos de la LGEEPA, se integraron en un solo sector, responsable, en términos generales, de “fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable”.

Además de lo anterior, para completar el sistema institucional de gestión ambiental, en 1997 el Ejecutivo Federal creó la Fiscalía Especializada para Delitos Ambientales dentro de la Procuraduría General de la República.

En 2000 se dieron los últimos cambios en el sector ambiental federal con la transferencia de las atribuciones en materia de pesca, que estaban a cargo de la Secretaría, a la actual Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, la creación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la creación de la Comisión Nacional Forestal como organismo descentralizado sectorizado a la misma en 2001.

¹³ Asimismo, con esta reforma institucional se integraron al nuevo sector ambiental de la administración pública federal, coordinado por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, el Instituto Nacional de Pesca, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

Así, con el esquema de distribución de competencias instaurado a partir de la LGEEPA en 1988 y modificado en 1996 para incluir las facultades específicas de los municipios para conducir la política ambiental en su ámbito de jurisdicción, el Ejecutivo Federal tiene principalmente las siguientes facultades genéricas para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente:¹⁴

- a) La formulación y conducción de la política ambiental nacional y la aplicación de sus instrumentos como la planeación ambiental, el ordenamiento ecológico general y marino del territorio, la regulación ambiental de los asentamientos humanos, la evaluación del impacto ambiental de obras y actividades federales, la expedición de normas oficiales mexicanas y los instrumentos económicos (financieros, fiscales y de mercado).
- b) La regulación de las acciones para la preservación y la restauración del ambiente y el equilibrio ecológico en bienes y zonas de jurisdicción federal, del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de las aguas nacionales, la biodiversidad, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia, de las actividades altamente riesgosas y los residuos peligrosos, de la contaminación proveniente de fuentes fijas de jurisdicción federal y de las actividades relacionadas con la explotación, exploración y beneficio de los minerales, sustancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación.
- c) La prevención y el control de la contaminación en zonas de jurisdicción federal o causadas por fuentes emisoras de jurisdicción federal, como son las relacionadas con las industrias química, del petróleo y petroquímica, de pinturas y tintas, automotriz, de celulosa y papel, metalúrgica, de generación de energía eléctrica y de tratamiento de residuos peligrosos.
- d) La conducción y aplicación de la política ambiental en temas internacionales.
- e) La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico y la protección del ambiente en dos o más entidades federativas, los que

¹⁴ Artículo 5o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

tengan impactos transfronterizos y los que por su complejidad o naturaleza requieran la participación de la Federación.

Además de las atribuciones anteriores, el Ejecutivo Federal ejerce, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, las facultades comprendidas de manera general en las siguientes leyes reglamentarias de los artículos 4o., 25, 27 y 73, fracción XXIX-G, constitucionales:

- Ley Federal del Mar.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley de Aguas Nacionales.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Ley General de Vida Silvestre.
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.
- Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados.

Conforme a las leyes anteriores, las atribuciones del Ejecutivo Federal pueden agruparse en las siguientes áreas:

1. *Planeación ambiental*

El Ejecutivo Federal deberá formular en cada administración el Plan Nacional de Desarrollo que contenga los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral y sustentable del país. Las previsiones del Plan deberán referirse al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas sectoriales e institucionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea integral y sustentable.

En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 incorporó la dimensión ambiental a la planeación nacional, declarando la protec-

ción de los bosques y el agua como asuntos de seguridad nacional. El Plan Nacional de Desarrollo hace referencia al valor de los bienes y servicios ecológicos de la biodiversidad nacional como activos estratégicos para el desarrollo, y determina que el desarrollo humano y social deberá darse en armonía con la naturaleza, además de que el desarrollo nacional deberá ser limpio y preservar los sistemas ambientales.

En el ámbito sectorial para la administración 2000-2006 el Ejecutivo Federal expidió los programas nacionales sectoriales de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Hidráulico, Forestal y de Procuración de Justicia Ambiental, cuya aplicación corresponde respectivamente a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Comisión Nacional del Agua, la Comisión Nacional Forestal y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y estableció una agenda de transversalidad de acciones para el desarrollo sustentable en el gobierno federal.

La agenda de transversalidad del gobierno federal, plasmada en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales, vincula ya de manera específica las acciones de diversas dependencias del gobierno federal con la política ambiental y las atribuciones que tiene el Ejecutivo Federal para la protección del medio ambiente y los recursos naturales más allá de cualquier esquema sectorizado de administración pública, mediante la definición de áreas concretas para la acción coordinada y metas cuyo desempeño pueda medirse periódicamente.

Como un ejemplo de esta vinculación entre los temas de los diferentes sectores del gobierno federal para el desarrollo sustentable, en el Programa de Medio Ambiente y Recursos Naturales se identificaron las siguientes acciones:

<i>Dependencia</i>	<i>Temas de transversalidad</i>
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Diseño de políticas fiscales para la internalización de las externalidades ambientales mediante la integración de los costos ambientales en las actividades económicas que los generen y estimular la adopción de tecnologías limpias mediante incentivos fiscales.
Secretaría de Economía	Acciones para la adopción de procesos productivos y tecnologías limpias, el desarrollo de inventarios de emisiones de contaminantes a la atmósfera, el agua y los suelos, la certificación ambiental de empresas a través de los programas de auditoría ambiental y la utilización de créditos “verdes”.

<i>Dependencia</i>	<i>Temas de transversalidad</i>
	<p>Inclusión de la variable de protección ambiental como prioridad en los criterios de mejora regulatoria.</p> <p>Formulación de disposiciones para vincular las actividades mineras con la protección del ambiente en el manejo de residuos peligrosos, la emisión de contaminantes y gases tóxicos o de efecto invernadero a la atmósfera, las descargas de aguas residuales y la realización de actividades mineras en áreas naturales protegidas.</p>
Secretaría de Energía	<p>Formulación de una política energética ambiental, basada en el aprovechamiento de las fuentes de energía renovables (eólica, solar, geotérmica, biomasa y minihidráulica), la generación de energía eléctrica a partir de las mismas, la creación de un sistema integral de ahorro de energía en el gobierno federal, la sustitución de combustibles y la realización de acciones en materia de cambio climático mediante la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.</p> <p>Creación de indicadores ambientales de la operación de Petróleos Mexicanos, con metas de disminución de emisiones de contaminantes y gases de efecto invernadero a la atmósfera, reducción de la generación de residuos peligrosos en sus actividades y la certificación de industrias en el marco de la auditoría ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.</p> <p>Determinación de metas de reforestación para mitigar los impactos ambientales causados en la operación de la Compañía Federal de Electricidad.</p>
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	<p>Coordinación de acciones para el desarrollo rural sustentable como la promoción de prácticas sustentables que eviten el uso del fuego en las actividades agropecuarias, la reconversión productiva de zonas con sequía recurrente y el desarrollo de microcuencas en las cuales se apliquen de manera conjunta los instrumentos regulatorios y los apoyos del gobierno federal y la utilización de energías renovables para la realización de actividades agropecuarias y pesqueras.</p> <p>Promoción del incremento de la rentabilidad económica y social del sector pesquero y acuícola y acciones para el aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros, mediante, entre otras acciones, la vinculación de políticas y volúmenes de captura de especies protegidas o dentro de áreas naturales protegidas y la conservación e incluso la restauración de los ecosistemas marinos degradados.</p>

<i>Dependencia</i>	<i>Temas de transversalidad</i>
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	<p>Mitigación de los impactos adversos de la construcción de obras federales de infraestructura (puertos, puentes y carreteras) sobre el medio ambiente, mediante evaluaciones de impacto ambiental y replanteamiento de la asignación de recursos con criterios de ubicación sustentable.</p> <p>Reducción de emisiones contaminantes y gases de efecto invernadero a la atmósfera, asociados al transporte y en vías de comunicación federales.</p> <p>Cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al transporte y almacenamiento de residuos peligrosos.</p>

Además de la planeación transversal a través de los programas sectoriales, el artículo 19 de la Ley de Planeación le confiere al Ejecutivo Federal la atribución de crear comisiones intersecretariales para la atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias secretarías de Estado.

Actualmente existen comisiones intersecretariales creadas por ley o en disposiciones del Ejecutivo Federal para vincular la actuación de diversas dependencias federales como las que actualmente existen en materia de Control del Proceso y Uso de Plaguicidas y Sustancias Tóxicas (Cicopafest, *Diario Oficial de la Federación* del 15 de octubre de 1987), de Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio, *Diario Oficial de la Federación* del 16 de marzo de 1992), y de Cambio Climático (CICC, *Diario Oficial de la Federación* del 23 de enero de 2004 y del 25 de abril de 2005).

2. Política y gestión

Aunque el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al Ejecutivo para formular la política nacional en materia de recursos naturales y ecología cuando no estén encomendados a otra dependencia, en los últimos años esta atribución ha sido sustituida por el Congreso de la Unión, que ha determinado los principios básicos de política ambiental que el Ejecutivo Federal deberá seguir en las materias reguladas por las leyes reglamentarias de los artículos 4o., 25, 27 y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución.

La LGEEPA y las demás leyes sectoriales en materia de aguas nacionales, vida silvestre, desarrollo forestal, residuos y bioseguridad, determinan los principios generales de la política ambiental nacional que reflejan los principios rectores de los instrumentos internacionales de protección ambiental, basados en el aprovechamiento óptimo y sustentable de los recursos naturales, la prevención y mitigación de los daños ambientales, la aplicación del principio precautorio en la toma de decisiones públicas, la corresponsabilidad de acciones entre la sociedad y el gobierno, y la cuantificación del costo de la contaminación ambiental y el deber de los agentes causantes de asumirlo.

Estos principios determinan el margen de actuación que tiene el Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus atribuciones de gestión ambiental, basadas principalmente en la aplicación de instrumentos de fomento o en un sistema de concesiones, permisos y autorizaciones para regular la realización de actividades y el uso de recursos naturales mediante la emisión de normas individualizadas.

Dentro del primer grupo de instrumentos de gestión se ubican, entre otros, los incentivos económicos para la realización sustentable de las actividades productivas, como el pago por la conservación de los servicios ambientales a los usuarios de recursos naturales en el sector agrario o los estímulos fiscales a la industria limpia, la información y educación ambientales, o el sistema de auditorías voluntarias y autorregulación ambiental a cargo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Respecto a los instrumentos de gestión ambiental, mediante normas individualizadas, corresponde al Ejecutivo Federal —a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales— expedir las concesiones, asignaciones o acuerdos de destino que se requieren para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, los acuerdos de destino y las concesiones para el uso y aprovechamiento de las áreas de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar.

Asimismo, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales es responsable de la expedición de las autorizaciones en materia de impacto ambiental para la realización de obras y actividades públicas y privadas que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones previstos en las disposiciones ambientales, el aprovechamiento de las especies de vida silvestre de competencia federal, los recursos forestales, el cambio de uso de suelos forestales, el manejo y la disposición fi-

nal de los residuos peligrosos y la realización de las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de organismos genéticamente modificados.

Además, el Ejecutivo Federal puede establecer reglas para la protección y el aprovechamiento de los recursos naturales y restringir o regular la realización de actividades productivas por sus efectos sobre el medio ambiente a través de un amplio catálogo de instrumentos que imponen modalidades a la propiedad, como las declaratorias y programas de manejo de las áreas naturales protegidas, las vedas de aguas y recursos forestales o especies de flora y fauna, las declaratorias de hábitats críticos de la vida silvestre, las zonas de reservas forestales y de aguas nacionales o las normas oficiales mexicanas.

Finalmente, dentro del margen de las facultades del Ejecutivo Federal para conducir los asuntos internacionales relacionados con la protección del medio ambiente se encuentran las atribuciones que el artículo 89 constitucional confiere al presidente de los Estados Unidos Mexicanos para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

Hasta la fecha, nuestro país ha suscrito quince instrumentos internacionales de carácter vinculante sobre temas ambientales, además de múltiples declaraciones y planes de acción —como la Agenda XXI o el Plan de implementación de Johannesburgo—, acuerdos bilaterales y de cooperación regional, como el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, paralelo al Tratado de Libre Comercio, y forma parte de más de catorce organismos internacionales de cooperación para el desarrollo y la protección del medio ambiente, como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente o la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.

Tomando en consideración que dentro de nuestro sistema jurídico los tratados internacionales que estén de acuerdo con la Constitución, se celebren por el presidente de la República y se aprueben por el Senado son ley suprema en México, dentro del ámbito de su competencia y conforme a la distribución constitucional de competencias entre los tres poderes de la Unión, el Ejecutivo Federal es responsable de la instrumentación de las acciones necesarias para cumplir con los compromisos internacionales suscritos por nuestro país, y es el punto focal de diversos

acuerdos internacionales vinculantes en materias como la protección de la diversidad biológica, la prevención y mitigación del cambio climático, el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, o el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos.¹⁵

¹⁵ Para conocer la totalidad de los instrumentos internacionales suscritos por México en materia ambiental puede consultarse la página Web de la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales dentro del sitio electrónico de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la dirección *www.semarnat.gob.mx*.