

LOS ESQUEMAS DE LA RESPONSABILIDAD Y LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL RESPONSABILIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO

Rubén MEDINA ESTRADA

SUMARIO: I. *Rendición de cuentas y fiscalización.* II. *Responsabilidad ambiental.* III. *Evaluación de los instrumentos de política ambiental.* IV. *Fortalecimiento de los instrumentos de política ambiental.* V. *Bibliografía.* VI. *Anexo. Fiscalización de la política pública ambiental por la ASF 2000-2012.*

El gobierno, “...constituido por un conjunto de instituciones legítimas y legalmente establecidas se organiza con el objeto primordial de realizar los fines del Estado... El gobierno es la organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus objetivos y metas”,¹ es efectivamente el conjunto de funciones en que se concreta el ejercicio del poder político.

Para que el gobierno se califique como legítimo basta que se haya creado de conformidad con las normas del régimen, y que ejerza el poder de acuerdo con esas normas, de tal manera que se respeten determinados valores fundamentales de la vida política.

En México, las normas que dan legitimidad al gobierno se establecen en los órdenes constitucional, político y jurídico que el pueblo de México se ha dado para consagrar sus libertades y sus derechos como garantías individuales fundamentales para la vigencia plena del Estado de derecho.

Desde la óptica jurídica, el imperio del orden constitucional depende, en gran medida, de la eficacia para evitar que las instituciones abandonen los límites que la propia Constitución les ha otorgado. La trascendencia de las instituciones radica en la capacidad que tienen de otorgar eficacia a las disposiciones fundamentales. De tal manera que la vigencia del orden constitucional depende, en gran medida, de que existan instituciones y procedimientos de control eficaz para rendir cuentas, a fin de contener los límites y equilibrios establecidos en el sistema normativo.

Andreas Schedler señala que la rendición de cuentas puede entenderse, por un lado, como “la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus deci-

¹ Castelazo, José R., *Administración pública: una visión de Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007, p. 15.

siones y justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes políticos (*enforcement*)”.²

En este sentido, las elecciones sirven para determinar la responsabilidad de los gobiernos en sus acciones pasadas. Porque anticipan el juicio de los votantes, los gobiernos son inducidos a escoger políticas que a su juicio serán positivamente evaluadas por los ciudadanos para la siguiente elección.³

Consecuentemente, en los Estados democráticos, la rendición de cuentas es un valor implícito en el ejercicio de gobierno, que se da como una cualidad básica y cotidiana ante el ciudadano, y que incluso se recibe sin ser requerida por él.

La obligación de cumplir la ley se deriva de la posibilidad que tienen los ciudadanos de participar en las deliberaciones públicas o en la elección de representantes que deliberen. Quizá sea claro que es en la arena del discurso público donde los actores se comprometen a tomar acciones que son objeto de sanción por los ciudadanos.⁴

Desde el momento en que las decisiones de gobierno reflejan los intereses y las preocupaciones de los ciudadanos, sin la necesidad de que sea solicitado, como un acto de obligación moral sobre el cumplimiento de su mandato, podrá generar condiciones materiales de participación social hacia el fortalecimiento del Estado de derecho y, por ende, actuará decididamente en la profundización del proceso democrático.

Éstos son los elementos teóricos que favorecen la construcción de Estados democráticos y socialmente responsables, en donde sobresale la relación gobierno-rendición de cuentas-responsabilidad en el servicio público, como una condición obligada de la moral del individuo, entre los individuos y frente al gobierno; como de las instituciones del Estado por dar cumplimiento a la norma.

La responsabilidad en el sentido social y político es la obligación de rendir cuentas, en sentido amplio, al responder de las consecuencias de las decisiones tomadas; es la obligación de responder todas las cuestiones planteadas por quienes han dado un mandato; por consiguiente, es la dimensión correlativa del poder y de la autoridad. Poder, autoridad, rendición de cuentas y asunción de responsabilidades son los elementos centrales del ejercicio democrático del poder.⁵

² Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2004, Cuadernos de Transparencia, p. 12.

³ Cfr. Przeworsky, Adam *et al.*, *Democracy, Accountability and Representation*, traducción propia, Reino Unido, Cambridge University Press, 1999.

⁴ Labastida Martín del Campo, Julio *et al.*, *La democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y análisis de casos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2008, p. 28.

⁵ Salcedo Aquino, Roberto, “Responsabilidad política del servicio público (ponencia)”, *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, República Dominicana, 2007, p. 9.

Álvarez de Vicencio resume el concepto de esta manera:

El principio de responsabilidad implica que por él se otorga, a cualquier gobernado, la posibilidad de reclamar o denunciar la conducta indebida realizada durante el ejercicio de su encargo y, en su caso, lograr que a dicho funcionario le sea impuesta una sanción legal, derivada de su incorrecto proceder. Según este principio, el servidor público tendrá que ajustar su conducta al marco de atribuciones legales que la propia ley le señala y limitar su actuación a las disposiciones legales.⁶

Por consiguiente,

la responsabilidad requiere interpelación, solicitud de información, exigencia de cuentas. Existe una correlación estrecha entre cuestionamientos y responsabilidad. Las sociedades más responsables son aquellas que exigen explicaciones de las decisiones tomadas y generan una opinión pública sobre las consecuencias de esas decisiones. La responsabilidad aumenta en las sociedades contestatarias en las que se cuestiona y pregunta por todo. Responsabilidad significa responder; por consiguiente, cuestionamiento y respuesta es el binomio de la responsabilidad.⁷

De acuerdo con Roberto Salcedo Aquino, la responsabilidad tiene seis dimensiones correlativas:⁸

a) Titularidad de un deber, una función o una competencia; se refiere a que los servidores públicos actúan para otros, asumen derechos y obligaciones que los ciudadanos ordinarios no tienen, o al menos no en el mismo grado. Como agentes de la ciudadanía, se los juzga bajo principios distintos, o interpretados de manera diferente de como se aplican a los individuos que actúan para sí. Como titulares de una competencia o de una función deben promover los valores generales compartidos por todos, así como los valores específicos inherentes a los deberes del cargo que ocupan.

b) Como atribución para realizar actos de autoridad consciente y voluntariamente; implica que un servidor público no es libre de hacer algo contrario a lo que el desempeño de sus funciones impone, pero tampoco lo es para dejar de hacer lo que en relación con esas mismas funciones establece la norma de competencia. Para evitar que un servidor público haga lo que no debe hacer o deje de hacer lo que sí debe hacer, el sector público ha instaurado un sistema de controles para que la función pública se adecue a lo preceptuado. Los controles no son sinónimos de restricción, sino de verificación. No se aplican para impedir que quienes tienen una responsabilidad pública, la cumplan, sino precisamente para lo contrario: para que ningún órgano de poder y ningún servidor público hagan lo que no les corresponde, pero sí realicen lo que les concierne.

⁶ Álvarez de Vicencio, María Elena, *La ética en la función pública*, México, Instituto Nacional de las Mujeres-Secretaría de la Función Pública, 2005, p. 130.

⁷ Salcedo Aquino, Roberto, *op. cit.*, p. 10.

⁸ *Ibidem*, pp. 10-16.

c) Imputación causal de la decisión y sus consecuencias a un servidor público, a un cuerpo colegiado o a una institución; impele a concebir a la imputabilidad como la propiedad de los actos y a las consecuencias como los efectos de las decisiones tomadas. La responsabilidad es una consecuencia necesaria de la libertad, de la voluntad y de la imputabilidad; en virtud de esta última, la persona debe responder de sus actos. Un funcionario es responsable de un resultado o consecuencia únicamente cuando: *a)* sus actos u omisiones son causa de ese resultado; *b)* cuando sus actos u omisiones no son el producto de la ignorancia o compulsión.

d) Interpelación o cuestionamiento de los ciudadanos o de sus asociaciones; empuja a fortalecer una opinión pública que exija cuentas de los actos de autoridad mediante el diálogo permanente de los ciudadanos y medios de comunicación con el gobierno. El ideal de un gobierno republicano es que todos los ciudadanos estén interesados en los asuntos de todos. A partir del interés por la cosa pública se genera esa interpelación política sobre los gobernantes y sus actos. Por consiguiente, la participación política se convierte en un elemento vital en la exigencia de responsabilidad.

e) Respuesta de los mandatarios o de quienes han ejercido las atribuciones; las respuestas no pueden ser sobre las cuestiones formales que pueden definirse con exactitud: las que pueden medirse con estados financieros o verificarse con documentos probatorios del gasto. No sólo se trata de la formalidad, sino de los resultados de las políticas públicas y de la marcha general de los asuntos públicos. Los países miembros de la OCDE⁹ han diseñado diversos principios con el fin de promover la ética en el servicio público; para los fines de este estudio, dos de ellos están muy relacionados: *a)* que el proceso de toma de decisiones sea transparente y abierto al escrutinio público; *b)* que los mecanismos de exigencia de responsabilidad se encuentren dentro del servicio público. Estos principios obligan al servidor público a dar las razones de sus decisiones y a estar abierto a los cuestionamientos de la opinión pública.

f) Sanción positiva o negativa de quienes tomaron las decisiones. La toma de decisiones y sus consecuencias conduce a la sanción como el juicio moral, político, administrativo o penal sobre los actores políticos o administrativos. De acuerdo con su actuación, el servidor público puede merecer una opinión pública positiva e incluso premios y estímulos; pero también puede recibir una opinión pública negativa, se le puede exigir la renuncia del cargo, la exclusión de la función pública o someterlo a un juicio penal. La sanción positiva implica los métodos de ascenso que se basan en la psicología del estímulo y revisten cuatro formas: los ascensos en la jerarquía, los aumentos de sueldo, los reconocimientos honoríficos, la institucionalización de condecoraciones. Con el empleo sensato de estas cuatro formas puede conseguirse un alto grado de responsabilidad en los servidores públicos. Las medidas disciplinarias que se basan en la psicología del temor han desempeñado siempre un papel importante en los esfuerzos encaminados a exigir responsabilidad

⁹ Organización para el Crecimiento y el Desarrollo Económico, *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, México, 2000, pp. 96-99.

en las organizaciones administrativas. Antes de que se aplique la destitución —que de acuerdo con Roberto Salcedo Aquino son la pena máxima— hay una gama de medidas, como la reprensión, la multa, la suspensión temporal, la democión, el traslado a otro puesto menos atractivo. Los expertos en ética administrativa afirman que la destitución no debe emplearse sino cuando han fracasado todas las otras medidas disciplinarias, y sólo mediante un procedimiento institucional.

En conclusión, la obligación de rendir cuentas, de responder a los cuestionamientos, de explicar las razones por las cuales se tomaron ciertas decisiones y no otras, y la asunción de las responsabilidades que conlleva el haber generado una serie de efectos, constituyen los elementos de la responsabilidad en el servicio público.

I. RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN

Una comunidad que conoce bien las normas cívicas, políticas y jurídicas que siguen sus integrantes, así como del origen y destino de los recursos que ejerce su gobierno, será más propensa a cumplir con ellas, puesto que la acción de gobierno incide directamente en su calidad de vida, en su desarrollo y su bienestar; y además permite a estos ciudadanos evaluar procesos, enjuiciarlos e incluso proponer mejoras o, en su caso, exigirlos.¹⁰

En relación con esta afirmación existen factores institucionales a los que debemos prestar atención:¹¹

1. Los votantes deben tener la capacidad de asignar la responsabilidad en el desempeño de los políticos. Esta capacidad es limitada cuando se trata de un gobierno de coalición o cuando el congreso es controlado por diferentes partidos.
2. Los votantes deben tener la posibilidad de rectificar o ratificar al partido político en el gobierno.
3. Los políticos deben tener la motivación para ser reelegidos; esto se ve limitado cuando el sistema no permite la reelección, por lo que los políticos no tienen interés en llevar a cabo buenas prácticas de gobierno por no tener el incentivo de ser reelegidos.
4. La oposición debe monitorear el desempeño del gobierno e informar a la población. De hecho, en cualquier sistema que se entienda de representación debe incluir a la oposición. Los ciudadanos cuentan con dos agentes: los interesados que gobiernan y la oposición que quiere convertirse en el gobierno.¹²

¹⁰ Cfr. Uvalle Berrones, Ricardo, “Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia”, *Revista de Administración Pública*, México, nueva época, núm. especial, vol. XLIII, septiembre-diciembre de 2008, pp. 142 y 144.

¹¹ Cfr. Przewrosky, Adam *et al.*, *op. cit.*, pp. 32 y 33.

¹² *Ibidem*, p. 48.

En nuestro país, la oposición al partido en el poder busca “monitorear el desempeño del gobierno e informar a la población”.¹³ En este contexto político es donde radica la esencia de la fiscalización: evaluar el desempeño del gobierno.

Desde un sistema democrático de pesos y contrapesos, donde el deber principal es cumplir con el mandato expresado mediante el voto e informar de su cumplimiento a la ciudadanía, es como se justifica el imperioso propósito de ejercer un control sobre las acciones, gasto y resultados del gobierno. Por ello, la fiscalización se define como la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley.¹⁴

De acuerdo con Aimeé Figueroa, el objetivo último de la fiscalización es contribuir a una mejor gestión financiera del Estado mediante el control de los recursos públicos ejercidos en el pasado que permita hacer recomendaciones para el futuro.¹⁵

La administración pública mexicana está sujeta a mecanismos de control interno y externo; ubicándose en estos últimos a las instituciones de fiscalización superior que tienen como principal atribución la de supervisar la correcta aplicación de los recursos públicos; adicionalmente, aunque difieren en su enfoque, ambos tipos de control son complementarios entre sí, puesto que el primero permite al Ejecutivo garantizar la correcta administración, y el segundo tiene como propósito dar fe de la gestión gubernamental ante la sociedad en su conjunto y ambos deben contribuir al mejoramiento de la gestión pública, sus resultados e impactos sociales y económicos.¹⁶

La fiscalización, en sus controles interno y externo, sirve para conocer el impacto y resultados de las acciones y programas aprobados por el Presupuesto de Egresos de la Federación en beneficio de la sociedad, además de informar acerca de situaciones de deficiencias, constituye un mecanismo para prevenir y, en su caso, contribuir a corregir dichas situaciones tras la emisión de sanciones y recomendaciones por irregularidades detectadas en la actividad pública.

Así lo hacen ver las diferentes iniciativas de ley que dan lugar a la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), las cuales involucran la necesidad de ejercer la administración pública con transparencia, con trato imparcial para

¹³ Es una de las razones por las cuales en el Partido de la Revolución Democrática, desde 2006, es en donde recae la presidencia de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, y ha tenido bajo su responsabilidad analizar, opinar e informar a la ciudadanía sobre los resultados de las auditorías encomendadas a su órgano técnico: la ASE. Sin embargo, también puede haber casos en que la oposición no analiza el desempeño del gobierno en el poder, y por el contrario se colude con el mismo.

¹⁴ Cfr. Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, *La fiscalización en México*, México, UNAM, 1996, p. 7.

¹⁵ Cfr. Figueroa, Neri Aiméc, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México, Comisión de Vigilancia, Cámara de Diputados, 2008, p. 18.

¹⁶ Cfr. Solares Mendiola, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 24.

todos los grupos políticos, rindiendo cuentas puntualmente, sobre la observancia de la ley y el uso honesto y eficiente de los recursos públicos.¹⁷

La rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía y el mejoramiento permanente de los mecanismos de fiscalización, son factores que contribuyen a lograr una mayor transparencia, eficacia, eficiencia y legitimidad en el ejercicio de la administración pública y, por tanto, responsabilidad en el ejercicio del servicio público.

La decisión de crear a la ASF, y de ahí el origen del valor público que el escenario político y social le pueda otorgar, en términos de Mark H. Moore,¹⁸ surge, desde el aspecto político, del reclamo de los diferentes actores (sociedad, alta burocracia y partidos políticos), para sancionar a quienes transgreden la ley o normas de desempeño del servicio público, contando para ello con instrumentos de control externo que aseguren equilibrios y contrapesos en el ejercicio del poder, y desde el aspecto social, con el propósito de dotar a los ciudadanos de medios de evaluación que les permitan ratificar o rectificar al partido político en el gobierno, así como la defensa ante actos arbitrarios de los actos de gobierno y de la administración pública.

En este contexto, si el objetivo primigenio del gobierno es el de cumplir con el mandato ciudadano, expresado en el voto y la elección, “la principal fórmula para calificar los servicios que presta el estado a la sociedad tiene que basarse en los grados de satisfacción del administrado o del ciudadano”,¹⁹ así, “la calidad del servicio, centrado en la sociedad no ha operado como esencia del proceso administrativo público y la opinión ciudadana no ha sido canalizada como evaluadora de función pública”,²⁰ que de acuerdo con las iniciativas de ley que motivaron su creación, significan el sustento y, al mismo tiempo, el reto futuro de la ASF.

Por lo anterior, el valor público de la ASF para la ciudadanía radicará, además de informar de sus auditorías, en hacerla participe de los resultados de los actos de gobierno y del cumplimiento del mandato, a fin de evaluarlo y, en su caso, de san-

¹⁷ Cfr. Iniciativas de Reformas Constitucionales presentadas en la LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados Relativas a la Entidad Fiscalizadora Superior de México; Contaduría Mayor de Hacienda, México, 1997, p. 14. Para mayor información, consúltase Iniciativa de Reformas de los Artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, H. Cámara de Diputados, 28 de noviembre de 1995; Iniciativa de Reformas de los Artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de noviembre de 1995. Exposición de motivos iniciativa de diputados (Grupo Parlamentario del PRI); Iniciativa de Reformas de los Artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de noviembre de 1995. Exposición de motivos iniciativa de diputados (Grupo Parlamentario del PAN); Iniciativas de Reformas Constitucionales (1997). LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados Relativas a la Entidad Fiscalizadora Superior de México; Contaduría Mayor de Hacienda; México, e Iniciativas de Reformas Constitucionales presentadas en la LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados Relativas a la Entidad Fiscalizadora Superior de México; Contaduría Mayor de Hacienda, México, 1997.

¹⁸ Cfr. Moore, H. Mark, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1998.

¹⁹ Barrera Rivera, Mónica, *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno?*, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor-Instituto Mexicano de Auditoría Técnica, 2009, p. 17.

²⁰ *Ibidem*, p. 18.

cionarlo, con la finalidad de generar condiciones materiales de participación social hacia el fortalecimiento del Estado de derecho, en la profundización del proceso democrático y por ende la intervención social en el diseño y operación de las políticas públicas.

Conforme al trabajo desempeñado por la ASF en los últimos doce años, su labor tiene como uno de sus principales objetivos fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares, con el propósito último de verificar la eficacia de las políticas públicas.

II. RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

En lo referente a la responsabilidad ambiental, nuestro país ha asumido compromisos en el ámbito internacional, entre ellos, los enfocados a la responsabilidad de daños ocasionados al medio ambiente.

Como resultado de las conferencias de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humanos, realizada en 1997, y de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992, conocida como la primera Cumbre de la Tierra, se emitió la Declaración de Río, en la que se establecieron los principios que regirán e influirán en los sistemas jurídicos de los Estados miembros en materia de protección al ambiente. De los principios en materia de responsabilidad señalados destaca el siguiente: “los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales”.²¹

Bajo este fundamento de sustenta el principio de “el que contamina paga”; por lo que desde entonces, México, al igual que el resto de la comunidad internacional, se comprometió a legislar en materia de responsabilidad por los daños ocasionados al ambiente, indemnización y compensación de las víctimas de la contaminación y degradación del medio ambiente, a efecto de hacer práctico el acceso de la población a los tribunales encargados de impartir justicia ambiental.

El sistema de responsabilidad ambiental propuesto no es completamente novedoso en el sistema jurídico mexicano, ya que se han ido incluyendo de forma progresiva preceptos sobre responsabilidad ambiental.

Este esquema normativo se basa en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala: “toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”. Así, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece, en su artículo 203, que “sin perjuicio de las sanciones económicas que procedan, toda persona que con-

²¹ Organización de las Naciones Unidas, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Principio 10, Río de Janeiro, junio de 1992.

tamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados”.

Sin embargo, ha sido necesario complementar estos instrumentos de la política ambiental con otros que funcionen cuando las conductas humanas se desvíen precisamente de lo que marcan los primeros. A estos instrumentos se les conoce genéricamente como “instrumentos de control”, y su fin es garantizar la efectiva aplicación de la política ambiental mediante la imposición de una serie de disposiciones jurídicas sancionadoras. Entre los mecanismos de control más comunes están las facultades de inspección y vigilancia, las sanciones administrativas, penales y civiles, como se ha comentado anteriormente.

La responsabilidad ambiental basa sus principios en el interés público, entendiendo que el interés común es lo suficientemente grande para justificar el uso de procedimientos inclusivos de elección o de decisión de políticas públicas; en tanto que por interés privado nos referimos a los efectos de los valores que son de interés común, pero cuya magnitud no es suficiente para justificar el uso de procedimientos inclusivos de elección o de decisión de políticas públicas.²²

La responsabilidad frente al interés público es una responsabilidad política de fines últimos, de interés general, del cuidado del todo. Cuando se habla de interés público se habla de los procesos de transformación que tienden a mejorar la calidad de la convivencia social y a consolidar el Estado como unidad de voluntades entre seres humanos para cooperar mutuamente en la tarea de construir una sociedad.

Hablar del interés público es referirse al Estado-comunidad como el todo de una sociedad políticamente organizada. El gobierno tiene políticas, en plural, entre las que se encuentra la política ambiental. Se trata de políticas establecidas para tiempos y condiciones específicos. El interés público apela a la política de Estado al cuidado de las partes y del todo. Cuidar el Estado, mediante el cuidado del interés público, es prever y disponer para que los intereses generales de la sociedad prevalezcan siempre sobre los intereses particulares de los individuos.

III. EVALUACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL

Con las auditorías realizadas por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, se han identificado importantes áreas de oportunidad para fortalecer la corresponsabilidad pública y privada en materia ambiental.

De la revisión de sus hallazgos destaca que ha a partir de la década de los cuarenta, el deterioro de los recursos naturales del país se hizo presente, motivado por el proceso de industrialización que se siguió como alternativa de crecimiento económico y desarrollo social. Esta pérdida continuó hacia la década de los setenta, con elevados niveles de concentración de contaminantes en la atmósfera, superiores

²² Cfr. Friedrich, Carl J., *El interés público*, México, Editorial Roble, 1967.

a los máximos permisibles, el incremento de la contaminación del agua, la concentración de residuos de alta peligrosidad y el deficiente manejo de los residuos sólidos urbanos, así como la pérdida de especies y de recursos forestales.

En la década de los sesenta, en el marco de la Conferencia sobre Medio Ambiente en Estocolmo, el gobierno mexicano decidió atender los aspectos ambientales como un problema público de carácter prioritario, por lo que incorporó el tema en la agenda gubernamental.

Se diseñó una política pública que atendiera y resolviera los problemas ambientales, lo que implicó reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la emisión de disposiciones generales y específicas para regular los procesos involucrados en ella con base en cada una de las materias que se atenderían: aire, agua, suelos y biodiversidad, así como el establecimiento de las áreas de gobierno que serían responsables de su operacionalización.

El análisis de los resultados presentados por la ASF, derivados de la fiscalización superior de las Cuentas Públicas de 2000 a 2012²³ (anexo I), muestra que en materia de aire, a pesar de que su calidad ha mejorado en las principales ciudades del país y se han mitigado las emisiones de GEI a la atmósfera, la calidad del aire continúa presentando niveles de contaminación fuera de la norma y la mitigación de emisiones de GEI no ha logrado niveles que contribuyan a reducir las afectaciones a la población por la alteración climática, y la incorporación de redes de monitoreo atmosférico al Sistema Nacional de Información y de la Calidad del Aire (SINAICA)²⁴ ha disminuido.

En materia de agua, la ASF señala que los volúmenes de agua superficial y subterránea disponible continúan decreciendo debido a que las concesiones de aprovechamiento se han otorgado sin considerar los volúmenes disponibles de agua; ya que de 1998 a 2011 el agua renovable per cápita disminuyó en 2.7% en promedio anual, al pasar de 4,895.3 Mm³ en 1998 a 3,509.3 Mm³ en 2011, en promedio anual, lo que representa un volumen de 1,386 Mm³ por habitante; de continuar esta tendencia, al 2030 los volúmenes de agua residual per cápita decrecerán en 5.8%, por lo que se reducirá el volumen de agua renovable por persona en más de seis veces, a pesar de que el agua es considerada un asunto de seguridad nacional. En cuanto a los resultados de la calidad del agua, informa que se han mejorado por la ampliación de la infraestructura de alcantarillado y saneamiento, incrementándose los volúmenes de agua residual tratada; pero, de continuar la tendencia de ampliación de la infraestructura, sería hasta 2028 cuando se podría sanear el 100.0% de las aguas residuales generadas actualmente.

²³ Auditoría Superior de la Federación, 11-0-16100-07-0384 (2011), Evaluación de la Política Pública Ambiental, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Economico/2011_0384_a.pdf.

²⁴ El Sistema Nacional de Información de la Calidad del Aire (Sinaica) es un programa que reúne y difunde, a través de la página electrónica del Instituto Nacional de Ecología, los datos generados por las principales redes automáticas de monitoreo atmosférico de la República mexicana con el objeto de dar a conocer la situación actual e histórica de la calidad del aire de diferentes ciudades del país.

Con estos hallazgos, la ASF concluye que ante la escasez del líquido es indispensable emitir una nueva ley de aguas que debió haberse publicado a más tardar el pasado 8 de febrero de 2013, la cual deberá responder al nuevo derecho humano derivado de la reforma al artículo 4o. constitucional, que establece el acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, bajo un enfoque ecosistémico, y generar alternativas para promover su reúso.

En materia de suelos, como resultado de su labor de fiscalización afirma que la degradación continúa alterando los ecosistemas. En 2009 se diseñaron dos programas orientados a prevenir y controlar la contaminación de los suelos por residuos sólidos, de manejo especial y peligrosos, en los que se planteó la necesidad de un manejo ambientalmente adecuado de los residuos y la identificación y remediación de los sitios contaminados; sin embargo, a 2011 la política implementada no ha contribuido a la reducción de la afectación de los suelos por el manejo inadecuado de los residuos, ya que a pesar de que se ha comenzado a fortalecer la identificación de sitios contaminados, la infraestructura para su manejo y disposición final es insuficiente, ocasionando que el 36.8% de los residuos peligrosos generados no se sometan a un proceso de aprovechamiento y tratamiento, y el 63.8% de los residuos sólidos se envíen a basureros municipales, sin someterse a un proceso adecuado de manejo.²⁵

En cuanto a la biodiversidad, de las auditorías practicadas por la entidad fiscalizadora, se plantea que la estrategia de conservación definida en la política ambiental mediante el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas se orientó a incrementar el número de ANP, así como la superficie del país bajo este esquema de conservación, alcanzando un total de 174 ANP y 25,384.8 miles de hectáreas, 4.9% de la superficie del territorio nacional; pero la ausencia de programas de conservación y manejo que controlen las actividades que se realizan dentro de las ANP, así como la insuficiente cobertura de vigilancia, le han restado eficacia a las acciones emprendidas, ya que de 29 ANP en las que se evaluó su estado de conservación, el 62.1% (18) presentó tasas negativas de transformación de sus ecosistemas, afectando las especies contenidas en los mismos, haciendo que la problemática que le dio origen persista.²⁶

Respecto de la estrategia ambiental de manejo sustentable de la vida silvestre mediante el esquema de UMA, que inició en 2000, la ASF indica que dicha estrategia logró establecer 5,466 UMA con una superficie de 20,150 miles de hectáreas; pero el 90.3% (4,937) se autorizó como extensivas por tener como fin el aprovechamiento de especies y no su conservación; lo que contribuyó a que, de 1992 a 2010, las especies clasificadas en alguna categoría de riesgo (sujetas a protección especial, en peligro de extinción y amenazadas) se incrementaran, y se extinguieran 49, por

²⁵ Auditoría Superior de la Federación, 11-0-16100-07-0384, *op. cit.*

²⁶ Auditoría Superior de la Federación, 11-0-16F00-07-0377 (2011), Conservación de Áreas Naturales Protegidas y de Especies Prioritarias, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Economico/2011_0377_a.pdf.

lo que los mecanismos definidos para la protección de las especies silvestres no propiciaron su conservación y, por el contrario, se continuó con la pérdida de especies.

Por lo que corresponde a los recursos forestales, como resultado de su labor de fiscalización, la ASF concluye que los avances en la consolidación de la política forestal no permitieron disponer del Inventario Nacional Forestal y de Suelos, por lo que a 2011 no se dispuso de información precisa y actualizada sobre la cuantía, ubicación y condiciones de los recursos forestales del país. Con base en la información del INEGI, de 2002 a 2007 la tasa de cambio de la superficie forestal fue de 1.1% en promedio anual, principalmente por cambios de uso de suelo, toda vez que las acciones de reforestación y restauración de suelos no han revertido la pérdida de superficie forestal, por lo que si bien el fortalecimiento de la política ambiental en materia forestal ha logrado disminuir el deterioro de la superficie forestal degradada, no ha detenido la pérdida de superficie forestal y no deja de ser considerada una amenaza para la seguridad nacional y el bienestar de la población.

Asimismo, la entidad fiscalizadora afirma que la administración de los recursos naturales ha ocasionado que, de 1989 a 2011, el costo por degradación (que comprende al aire, agua, recursos forestales y suelos) creciera en 1.3%, en promedio al año, por los problemas generados de la contaminación del aire; en tanto que el costo por agotamiento (del agua, recursos forestales y petróleo) aumentará en 2.1%, en promedio anual; lo que revela que la política ambiental no ha logrado reducir los costos ambientales.²⁷

La ASF, a partir del análisis a los principales instrumentos de política ambiental, concluyó que, durante los últimos 25 años, el gobierno federal ha realizado esfuerzos importantes en dotar del marco jurídico, institucional, programático y presupuestal a la protección, conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.²⁸

Pero al desconcentrarse el sector en múltiples normas, de orden técnico, administrativo y penal, en lugar de fortalecer la coordinación de acciones y maximizar los recursos asignados, ha atomizado los esfuerzos realizados a la fecha, en aras de atender de manera particular cada elemento que integra al ecosistema (agua, aire, suelo y biodiversidad).

En donde la horizontalidad de la política pública, establecida desde su diseño, se ve limitada por la verticalidad con que operan las instituciones del sector, que se demuestra en la falta de conexión de los sistemas de información y en la ausencia de vinculación en temas interinstitucionales, como los ecosistemas marinos; la zona federal marítimo terrestre, la restauración de ecosistemas, los recursos hídricos, así como en la inspección y vigilancia.

A lo anterior se debe añadir la falta de articulación legislativa e institucional entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para implemen-

²⁷ Auditoría Superior de la Federación, 11-0-16100-07-0384, *op. cit.*

²⁸ *Idem.*

tar una política de Estado que no solamente atienda la aspiración constitucional de que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su bienestar, sino que el desarrollo del país, además de integral, sea sustentable.

La evaluación de la política ambiental realizada por la ASF demostró los esfuerzos que el gobierno mexicano ha instrumentado para dotar a la sociedad de un medio ambiente adecuado, así como para lograr la sustentabilidad de los recursos naturales; pero también evidenció áreas de oportunidad que, en opinión de la Entidad de Fiscalización Superior, requieren ser valoradas y analizadas para alcanzar los objetivos de la política ambiental.

En cuanto al diseño normativo, es conveniente concluir la armonización legislativa en materia ambiental, considerando los tratados internacionales, las leyes generales y específicas del orden federal y estatal, que contribuya a que todos los asuntos que se dispongan en ellos se materialicen en un orden jurídico congruente, adecuado y completo que defina los niveles y las áreas de responsabilidad que las deberán instrumentar, vigilar, dar seguimiento y evaluar.

En el diseño institucional, para lograr una mejor operacionalización de los entes públicos, es indispensable valorar la naturaleza jurídica de la Profepa a partir de las limitaciones que ésta enfrenta en términos jurídicos y operativos; analizar las funciones de la Conagua en relación con la vigilancia del cumplimiento de los volúmenes de aprovechamiento del agua concesionada y de las descargas de aguas residuales, en términos de la imparcialidad de los actos que ejecuta y la cobertura de sus acciones. Asimismo, se sugiere que la Semarnat refuerce la coordinación con sus órganos administrativos desconcentrados y descentralizados, que coadyuve en una mejor planeación, programación, ejecución y rendición de cuentas de la política ambiental, y con los gobiernos estatales y municipales para impulsar su participación en el desarrollo de los instrumentos de política ambiental que están bajo su competencia.

La escasez de recursos federales hace necesaria una mayor eficiencia de los mismos. Por ello, ante las limitaciones de recursos que recibe el sector, es necesario establecer prioridades de actuación en cada uno de los temas ambientales; desarrollar sinergias que hagan posible la participación de los sectores social y privado en el desarrollo de programas y proyectos orientados al cuidado del medio ambiente; contribuir con las instituciones educativas de los niveles básico, medio y superior para que en los planes de estudio se incluya la responsabilidad ambiental, a fin de arraigar en los estudiantes la cultura del cuidado del medio ambiente, y revisar la Ley Federal de Derechos en relación con las tarifas en materia de aprovechamiento y descargas de agua, así como de las sanciones económicas impuestas por incumplimiento de la normativa ambiental en materia de aire, agua, suelos y biodiversidad.

También el desarrollo de indicadores adecuados y el fortalecimiento de los sistemas de información completos y estandarizados permitirán avanzar hacia una mejor rendición de cuentas por parte de las instituciones responsables de la política ambiental.

Como bien indica Roberto Salcedo Aquino:

Un gobierno responsable debe estar dotado de grandes poderes de control, inspección, regulación, rendición de cuentas y fiscalización de todas las actividades públicas. La pauta objetiva de actuación — como técnica posible — para asegurar una conducta responsable, se refiere a los códigos de conducta, a la ética de la responsabilidad, a la ética de las convicciones y a la satisfacción de lo bien hecho, al trabajo sobre las mejores prácticas y al orgullo profesional de pertenencia al sector público.²⁹

IV. FORTALECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL

La actuación de la Entidad de Fiscalización Superior, en cuanto hace a la evaluación del desempeño, no sólo se orienta para emitir acciones que sancionen el quehacer de los servidores públicos responsables de la gestión de la política ambiental del país, sino que también se dirige a la promoción del ejercicio de acciones orientadas a solucionar los problemas que ocasionan las afectaciones al ambiente.

Ante este contexto, su actuación ha contribuido a detonar cambios en la operación de los instrumentos de la política ambiental, durante el periodo 2002-2012, de los que destacan los siguientes:

1. *Contaminación (2002 y 2007)*

La Semarnat, por recomendación de la ASF y en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, elaboró un diagnóstico de la calidad del aire en el ámbito nacional, incluyendo las once ciudades que tienen problemas de contaminación del aire y cuentan con algún tipo de monitoreo atmosférico, y como resultado del diagnóstico conformó el Sistema Nacional sobre Calidad del Aire, lo que coadyuvó a disponer de datos para definir las acciones que deberán adoptarse para prevenir y controlar la contaminación atmosférica.³⁰

La acción de fiscalización permitió a la Semarnat reformar su Reglamento Interior a fin de establecer el ámbito de competencia de la Dirección General de Estadística e Información Ambiental en la determinación de los costos de la contaminación ambiental y del agotamiento de los recursos naturales.³¹

²⁹ Salcedo Aquino, Roberto, *op. cit.*, p. 32.

³⁰ Auditoría Superior de la Federación, *Evaluación de las Acciones Realizadas para Detener y Revertir la Contaminación del Aire en las Principales Zonas Metropolitanas*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2002i/indice/sectoriales.htm.

³¹ Auditoría Superior de la Federación, 07-0-16100-07-0618 (2007), Auditoría de Desempeño a las Acciones para el Manejo de los Recursos Forestales, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Comisión Nacional Forestal (Conafor), Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2007i/Indice/Auditorias.htm.

2. *Recursos marinos (2005 y 2007)*

La evaluación de la ASF derivó en la publicación de Lineamientos para la asignación de recursos presupuestarios al Programa Playas Limpias. Además, se publicó una NOM que establece requisitos para la certificación de las playas; se firmó el Convenio de Coordinación Interinstitucional de Playas Limpias y se incorporó el programa Playas Limpias en la planeación nacional del sector hídrico.

A su vez, permitió elaborar y actualizar el Manual de Procedimientos de la Secretaría de Marina (Semar) para la Inspección y Aplicación de Sanciones en la Prevención y Control de la Contaminación Marina, así como la elaboración y publicación las Directivas para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias.³²

3. *Recursos forestales (2007)*

La acción de mejora permitió a la Conafor que las entidades federativas avanzaran en la elaboración de su Inventario Forestal Estatal; disponer de información de la cobertura forestal de las entidades federativas; iniciar el proceso de licitación para la contratación de los proveedores que realizarán los inventarios forestales estatales, y la elaboración del diagnóstico del ProÁrbol, con el que se justificó su creación y se especificó de qué manera el programa contribuye al cumplimiento de los objetivos del desarrollo forestal sustentable.³³

4. *Vida silvestre (2008)*

Las acciones promovidas por la ASF permitieron que la Semarnat creara el Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre, y que se laborara y sometiera a aprobación del Consejo, la Propuesta de lista de especies y poblaciones de vida silvestre, y que una vez aprobada fuera publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 2014, lo que incide en su conservación.³⁴

³² Auditoría Superior de la Federación, 05-0-16100-07-137, Evaluación de la Eficiencia y Eficacia en la Elaboración, Expedición e Instrumentación de la Normativa para la Protección del Ambiente y el Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2005i/Indice/Auditorias.htm.

³³ Auditoría Superior de la Federación, 07-0-16100-07-0618, *op. cit.*

³⁴ Auditoría Superior de la Federación, 08-0-16100-07-0202 (2008), Conservación de la Vida Silvestre, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2008i/Indice/Auditorias.htm.

5. *Manglar (2009)*

Se modificó el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales con objeto de otorgar atribuciones a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, y así facultarla como instancia responsable de la atención y coordinación del tema de humedales, relacionado con la Convención Ramsar (artículo 70, fracción XIV, *Diario Oficial de la Federación*, última publicación 26 de noviembre de 2012), lo cual permitió que la Conanp iniciara la ejecución de acciones en dichos sitios para asegurar su aprovechamiento sustentable y su conservación.³⁵

6. *Recursos Forestales (2011)*

La acción de mejora permitió que, en el marco de la Décimo Sexta Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático, la Conafor elaborara la Estrategia Nacional REDD+ (ENAREDD+), la cual se encuentra en proceso de prueba mediante Acciones Tempranas para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (AT-REDD).³⁶

7. *Áreas Naturales Protegidas (2011)*

La acción de fiscalización promovió que la Conanp estableciera los límites máximos de aprovechamiento permitidos en 5 de 124 ANP susceptibles de tener programa de manejo, y definir un programa de trabajo para el periodo 2013-2018, con el objeto de elaborar los estudios de capacidad de carga o límite de cambio aceptable las ANP susceptibles de contar con dicho estudio.³⁷

Así, también incidir en que la Conanp estableciera el “Programa de Trabajo para Declaratorias de Áreas Naturales Protegidas Competencia de la Federación 2013-2020”, a fin de incorporar 20 nuevas ANP que junto con otros 7 esquemas de conservación distintos se estará en posibilidad de coadyuvar a cumplir con el compromiso internacional de la Meta de Aichi al 2020.³⁸

³⁵ Auditoría Superior de la Federación, 09-0-16100-07-0148 (2009), Conservación de los Ecosistemas de Manglar, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Recursos Naturales (Semarnat), www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo3/2009_0148_a.pdf.

³⁶ Auditoría Superior de la Federación, 11-1-16RHQ-07-0376 (2011), Conservación de los Recursos Forestales, Comisión Nacional Forestal (Conafor), www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Economico/2011_0376_a.pdf.

³⁷ Auditoría Superior de la Federación, 11-0-16F00-07-0377 (2011), Conservación de Áreas Naturales Protegidas y de Especies Prioritarias, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Economico/2011_0377_a.pdf.

³⁸ Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Economico/2011_0377_a.pdf.

8. *Gestión ambiental (2012)*

La evaluación de la ASF corroboró que los “Lineamientos para cuando se Realicen Obras sin Contar con Autorización de Impacto Ambiental, o que Contando con Autorización, se Lleven a Cabo Obras no Contempladas” eran inconsistentes con el Reglamento Interior de la Semarnat, ya que, mientras el Reglamento a que ambas dependencias debían participar en la evaluación del daño ambiental de las obras que no contaban con autorización, los Lineamientos señalaban a la Profepa como responsable de determinar el grado de afectación ambiental ocasionado.

Además, la entidad fiscalizadora determinó que de 92 obras sin autorización de impacto ambiental identificadas por la Profepa de 2007 a 2012, en ningún caso la Profepa se coordinó con la secretaría para realizar las evaluaciones del daño o afectación ambiental ocasionado, debido a la contradicción jurídica y a la falta de un instrumento que estableciera los términos en que deberían coordinarse para determinar las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar o reducir al mínimo los efectos negativos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, o los desequilibrios ecológicos; por lo que, como resultado de la evaluación, la secretaría definió los criterios de coordinación a que deben sujetarse las obras que no cuenten con evaluación de impacto ambiental.

Asimismo, la evaluación de la ASF derivó en la emisión de la versión actualizada de los Lineamientos técnicos en materia de Evaluación de Impacto Ambiental, así como de un cronograma de trabajo para que al 2018 se actualice el esquema de Manifestación de Impacto Ambiental y se implemente la Evaluación Ambiental Estratégica con el fin de fortalecer la aplicación de los elementos que prevé la normativa para allegarse de mayores elementos técnicos y emitir las resoluciones de las Manifestaciones de Impacto Ambiental de obras o actividades sujetas a evaluación, que contribuya a evitar o reducir al mínimo los posibles efectos negativos sobre el medio ambiente.³⁹

En cuanto a las sanciones determinadas por la Profepa, la ASF identificó que de 2007 a 2012, con las 9,191 visitas de verificación de autorizaciones de impacto ambiental realizadas, en el 36.0% (3,307) la Procuraduría constató el incumplimiento de las medidas dictadas, en tanto que en el 64.0% (5,884) de las visitas comprobó su cumplimiento, pero no fue posible identificar la contribución de las medidas dictadas en la reparación de los daños ocasionados.

Además, la ASF identificó que, en 2012, la Procuraduría impuso 823 multas por infringir la normativa en materia de impacto ambiental, lo que representó un monto de 74,237.2 miles de pesos, sin que se acreditara su impacto en la disminución de ilícitos por el incumplimiento de la normativa, por lo cual la responsabilidad ambiental no se determinó, ni la manera en se efectuó el resarcimiento de los daños ocasionados.

³⁹ Auditoría Superior de la Federación, 12-0-16100-07-0336 (2012), Impacto Ambiental, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0336_a.pdf.

En cuanto a las denuncias penales, la ASF señaló que al 31 de diciembre de 2012, la Profepa registró 52 denuncias acumuladas desde 2007, de las cuales 6 se concluyeron debido a que no se ejerció la acción penal; 26 pendientes, ya que se reportaron en integración, y 20 se presentaron sin información, lo que impidió conocer en qué medida se asegura una justicia ambiental pronta y expedita.

9. *Prospectiva*

En los últimos años se han hecho públicos algunos casos de emisiones puntuales de contaminantes que han impactado a sectores amplios de la sociedad; descargas ilícitas de aguas residuales; desecho clandestino de residuos peligrosos; encallamiento de embarcaciones en bancos de coral en áreas naturales protegidas; construcción ilegal de proyectos sobre manglares y en zonas en las que se ocasiona ilegítimamente la deforestación, y el cambio de uso de suelo de nuestros bosques y selvas.

Estos precedentes, así como la naturaleza del daño ambiental disímil a la del daño civil patrimonial, son elementos determinantes que han justificado la necesidad de fortalecer el desarrollo legislativo en materia de responsabilidad ambiental, para crear un régimen especial de responsabilidad ambiental, fuera de los Códigos Civiles y de Procedimientos Ordinarios. Razón por la cual, el 7 de junio de 2013, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

La falta de sistematización y coherencia de la interacción de los procedimientos civiles y ambientales, y de conceptos comunes frente al daño, así como su reparación y compensación, hizo necesario crear una ley federal que orientara de manera uniforme los actos de las autoridades y permitiera dar certidumbre al gobernado.

Para ello, la nueva Ley Federal de Responsabilidad Ambiental prevé que las disposiciones sustantivas que regulan las definiciones, forma, prelación, alcance, niveles y alternativas de reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente previstas en dicha ley serán aplicables a los convenios y procedimientos administrativos suscritos o sustanciados por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, derivado del objeto de los preceptos de la ley, referentes a “la protección, la preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico, para garantizar los derechos humanos a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de toda persona, y a la responsabilidad generada por el daño y el deterioro ambiental”.⁴⁰

La iniciativa reconoce y retoma la premisa de que el bien jurídico a proteger por las normas positivas ambientales es la calidad del ambiente y el derecho del hombre a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental propicia la intervención del Poder Judicial en la solución de los conflictos ambientales de manera más especializa-

⁴⁰ Presidencia de la República, “Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (artículo 1o., párrafo segundo)”, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de junio de 2013.

da, promoviendo el establecimiento de tribunales que impartan justicia en materia ambiental, a fin de posibilitar la acción corresponsable del gobierno y la sociedad civil en la protección del ambiente, asumiendo su responsabilidad en la efectiva reparación de los daños y la atención a las víctimas de la contaminación.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ADAM ADAM, Alfredo y BECERRIL LOZADA, Guillermo, *La fiscalización en México*, México, UNAM, 1996.
- ÁLVAREZ DE VICENCIO, María Elena, *La ética en la función pública*, México, Instituto Nacional de las Mujeres-Secretaría de la Función Pública, 2005.
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN 11-0-16F00-07-0377 (2011), Conservación de Áreas Naturales Protegidas y de Especies Prioritarias, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Economico/2011_0377_a.pdf.
- , 05-0-16100-07-137 (2005), Evaluación de la Eficiencia y Eficacia en la Elaboración, Expedición e Instrumentación de la Normativa para la Protección del Ambiente y el Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2005i/Indice/Auditorias.htm.
- , 07-0-16100-07-0618 (2007), Auditoría de Desempeño a las Acciones para el Manejo de los Recursos Forestales, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), 2007, www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2007i/Indice/Auditorias.htm.
- , 07-0-16100-07-0618 (2007), Auditoría de Desempeño a las Acciones para el Manejo de los Recursos Forestales, Comisión Nacional Forestal (Conafor), www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2007i/Indice/Auditorias.htm.
- , 08-0-16100-07-0202 (2008), Conservación de la Vida Silvestre, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2008i/Indice/Auditorias.htm.
- , 09-0-16100-07-0148 (2009), Conservación de los Ecosistemas de Manglar, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo3/2009_0148_a.pdf.
- , 11-0-16100-07-0384 (2011), Evaluación de la Política Pública Ambiental, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Economico/2011_0384_a.pdf.
- , 11-0-16F00-07-0377 (2011), Conservación de Áreas Naturales Protegidas y de Especies Prioritarias, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Economico/2011_0377_a.pdf.

- , 11-1-16RHQ-07-0376 (2011), Conservación de los Recursos Forestales, Comisión Nacional Forestal (Conafor), *www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Economico/2011_0376_a.pdf*.
- , 12-0-16100-07-0336 (2012), Impacto Ambiental, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), *www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0336_a.pdf*.
- BARRERA RIVERA, Mónica, *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno?*, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor-Instituto Mexicano de Auditoría Técnica, 2009.
- CASTELAZO, José R., *Administración pública: una visión de Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007.
- FIGUEROA, Neri Aimée, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México, Comisión de Vigilancia, Cámara de Diputados, 2008.
- FRIEDRICH, Carl J., *El interés público*, México, Editorial Roble, 1967.
- LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, Julio *et al.*, *La democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y análisis de casos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2008.
- MOORE, H. Mark, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1998.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Principio 10, Río de Janeiro, 1992.
- ORGANIZACIÓN PARA EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, México, 2000.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, “Ley Federal de Responsabilidad Ambiental” (artículo 1o., párrafo segundo), *Diario Oficial de la Federación*, 7 de junio de 2013.
- PRZEWROSKY, Adam *et al.*, *Democracy, Accountability and Representation*, traducción propia, Reino Unido, Cambridge University Press, 1999.
- SALCEDO AQUINO, Roberto, “Responsabilidad política del servicio público (ponencia), *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, República Dominicana, 2007.
- SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuadernos de Transparencia, 2004.
- SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- UVALLE BERRONES, Ricardo, “Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia”, *Revista de Administración Pública*, México, nueva época, núm. especial, vol. XLIII, septiembre-diciembre de 2008.

VI. ANEXO. FISCALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL
 POR LA ASF 2000-2012

<i>Materia</i>	<i>Cuenta Pública</i>	<i>Número y título de la auditoría</i>	<i>Entidad fiscalizada</i>
Aire	2002	090 "Evaluación de las Acciones Realizadas para Detener y Revertir la Contaminación del Aire en las Principales Zonas Metropolitanas"	SEMARNAT INE PROFEPA
	2004	195 "Evaluación de las Acciones Realizadas con Motivo de la Inspección y Vigilancia en el Cumplimiento de la Legislación Ambiental por las Fuentes de Contaminación de Competencia Federal"	PROFEPA
	2005	117 "Programa Estratégico para Contribuir a Detener y Revertir la Contaminación de los Sistemas que Sostienen la Vida (Aire, Agua y Suelos)"	SEMARNAT CONAGUA PROFEPA
	2010	073 "Programa Especial de Cambio Climático"	SEMARNAT
Agua	2003	335 "Evaluación de las Acciones Realizadas para Recuperar, Conservar y Manejar de Manera Integral los Recursos Hídricos en la Cuenca Lerma-Chapala"	CONAGUA CNA
	2003	220 "Evaluación del Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas"	CONAGUA
	2004	257 "Evaluación del Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales"	CONAGUA
	2004	076 "Evaluación de los Programas de Ampliación de Distritos y Unidades de Riego"	CONAGUA
	2004	107 "Programa de Modernización del Manejo del Agua"	CONAGUA
	2005	064 "Evaluación de la Actividad Relevante Operación y Mantenimiento de Sistemas de Abastecimiento de Agua en Bloque"	CONAGUA
	2005	117 "Programa Estratégico para Contribuir a Detener y Revertir la Contaminación de los Sistemas que Sostienen la Vida (Aire, Agua y Suelos)"	SEMARNAT CONAGUA PROFEPA
	2006	082 "Evaluación de los Programas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento que Instrumentan la Política Pública"	CONAGUA
	2007	191 "Acciones del Manejo Integral y Sustentable del Agua"	CONAGUA
	2009	0021 "Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Agua"	IMTA
	2009	0016 "Administración de los Usos de las Aguas Nacionales"	CONAGUA
	2010	087 "Preservación del Agua con Calidad"	CONAGUA
	2010	0976 "Plan Hídrico Integral de Tabasco"	CONAGUA
	2011	361 "Gestión Integral de los Recursos Hídricos"	CONAGUA

<i>Materia</i>	<i>Cuenta Pública</i>	<i>Número y título de la auditoría</i>	<i>Entidad fiscalizada</i>
Suelos	2000	07 "Evaluación de las Acciones del Programa para la Minimización y Manejo Integral de Residuos Industriales Peligrosos en México, 1996-2000"	INE
	2004	179 "Evaluación de las Acciones Realizadas para Revertir la Contaminación de los Suelos"	SEMARNAT
	2005	117 "Programa Estratégico para Contribuir a Detener y Revertir la Contaminación de los Sistemas que Sostienen la Vida (Aire, Agua y Suelos)"	SEMARNAT CONAGUA PROFEPA
	2011	378 "Manejo Integral de Residuos Sólidos y Peligrosos"	SEMARNAT
Áreas naturales protegidas	2001	482 "Evaluación de las Acciones Realizadas para la Conservación de las Áreas Naturales Protegidas"	CONANP PROFEPA
	2006	235 "Evaluación de la Administración de las Áreas Naturales Protegidas"	CONANP PROFEPA SEMAR
	2009	1087 "Conservación de los Ecosistemas de Manglar"	CONANP PROFEPA SEMARNAT
	2011	377 "Conservación de Áreas Naturales Protegidas y de Especies Prioritarias"	CONANP
	2012	335 "Aprovechamiento en Áreas Naturales Protegidas"	CONANP
Vida silvestre	2008	202 "Conservación de la Vida Silvestre"	SEMARNAT PROFEPA
Recursos forestales	2000	566 "Bienes Asegurados"	PROFEPA
	2002	091 "Evaluación de las Acciones Realizadas por la Comisión Nacional Forestal para Desarrollar y Conservar los Recursos Forestales"	CONAFOR
	2007	618 "Auditoría de Desempeño a las Acciones para el Manejo de los Recursos Forestales"	SEMARNAT PROFEPA CONAFOR
	2008	1072 "Programas Federales que Integran la "Estrategia 100x100" de la Vertiente Medio Ambiente a Cargo de la CONAFOR"	CONAFOR
	2011	376 "Conservación de los Recursos Forestales"	CONAFOR
Integral	2011	384 "Evaluación de la Política Pública Ambiental"	SEMARNAT CONANP PROFEPA CONAGUA CONAFOR SEMAR

<i>Materia</i>	<i>Cuenta Pública</i>	<i>Número y título de la auditoría</i>	<i>Entidad fiscalizada</i>
Gestión ambiental	2012	336 “Impacto Ambiental”	SEMARNAT
	2012	342 “impacto Ambiental”	PROFEPA