

CAPÍTULO III POLÍTICA AMBIENTAL

Artículo 15.	87
Artículo 16.	89

CAPÍTULO III POLÍTICA AMBIENTAL

ARTÍCULO 15. Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo federal observará los siguientes principios:

- I. Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;
- II. Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad;
- III. Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico;
- IV. Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales;
- V. La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones;
- VI. La prevención de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos;
- VII. El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad;
- VIII. Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;
- IX. La coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas;

- X. El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza;
- XI. En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico;
- XII. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho;
- XIII. Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables;
- XIV. La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable;
- XV. Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable;
- XVI. El control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población;
- XVII. Es interés de la nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce su soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción internacional;
- XVIII. Las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante las demás naciones, promoverán la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales y globales;
- XIX. A través de la cuantificación del costo de la contaminación del ambiente y del agotamiento de los recursos naturales provocados por las actividades económicas en un año determinado, se calculará el Producto Interno Neto Ecológico. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática integrará el Producto Interno Neto Ecológico al Sistema de Cuentas Nacionales, y

XX. La educación es un medio para valorar la vida a través de la prevención del deterioro ambiental, preservación, restauración y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y con ello evitar los desequilibrios ecológicos y daños ambientales.

ARTÍCULO 16. Las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias, observaran y aplicaran los principios a que se refieren las fracciones I a XV del artículo anterior.

COMENTARIO

Los principios que consagra este artículo se pueden sintetizar en los siguientes rubros:

Primero: Los ecosistemas y su elementos deben ser aprovechados de manera sustentable.

Segundo: Toda la sociedad es responsable de preservar el equilibrio ecológico.

Tercero: El que dañe el ambiente debe reparar el daño o asumir el costo de dicha afectación.

Cuarto: El que proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales debe ser incentivado.

Quinto: Debe privilegiarse la política de prevención de daños al equilibrio ecológico.

Sexto: Debe buscarse la coordinación entre dependencias, sectores y niveles de gobierno, para aumentar la eficacia en las acciones ecológicas.

Séptimo: Deben inducirse las acciones de los particulares en los campos económico y social en el sentido de la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Octavo: Se debe garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, y

Noveno: Las mujeres deben formar parte fundamental de las políticas de desarrollo sustentable.

A su vez, estos principios de la política ambiental se relacionan con los lineamientos de estrategia de la Semarnat, que son los siguientes:

1. Enfocar los asuntos de manera integral, tanto para relacionar las políticas y los instrumentos con los que se cuenta y abordan los pro-

- blemas, como para relacionar la intervención de los distintos sectores o los diferentes programas a los que se puede recurrir.
2. Buscar la coordinación entre las distintas instancias de la administración pública federal (secretarías, programas, fideicomisos, órganos desconcentrados o descentralizados) así como de los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal).
 3. Fortalecer la capacidad de gestión de los municipios como una efectiva política de descentralización.
 4. Inducir nuevas modalidades de planeación regional para el aprovechamiento pleno y sustentable de los recursos naturales.
 5. Diseñar e instrumentar mecanismos que permitan la intervención coordinada de agentes públicos, privados y sociales.
 6. Enmarcar la gestión ambiental en las políticas públicas correspondientes, regulando los costos ambientales y económicos que consideren los beneficios colectivos.
 7. Privilegiar la información, la educación, la capacitación y la difusión masiva de las cuestiones ambientales.

Estos lineamientos y principios de política ambiental están orientados a fomentar tanto la descentralización de la vida política y administrativa del país, como la participación ciudadana en los procesos que les afectan. Pero también buscan asegurar que la diversidad del medio, de las culturas regionales y de la organización ciudadana se reflejen en un proceso de planeación.

Las políticas ambientales deberán comprender nuevos instrumentos capaces de evaluar los efectos ecodestructivos conjugados de diferentes agentes sociales y procesos productivos de los pequeños propietarios y de los campesinos marginados sobre tierras cada vez más frágiles, la intervención del Estado en el desarrollo y apoyo proyectos de desarrollo ecodestructivos (hidroeléctricas, revolución verde, expansión de la frontera agrícola y ganadera en el trópico húmedo) y la implantación de patrones tecnológicos inadecuados para presentar la sustentabilidad ecológica y la equidad social, así como los mecanismos por los cuales estos procesos de degradación ambiental se entrelazan con los procesos de empobrecimiento, polarización y marginación de la sociedad.

Estos son los problemas que hay que enfrentar y dar solución a partir de la aplicación de los instrumentos de la política ambiental, tal y como nos lo dice Enrique Leff:

Las interrelaciones de los procesos socioambientales dependen también de la manera como éstos son abordados por las políticas sectoriales relativas al desarrollo. En este sentido, las políticas puramente sectoriales son incapaces de proveer la solución de problemas complejos como los [ambientales]; ha sido frecuente que el mismo éxito de una política sectorial implica a un agravamiento del problema general, debido a las revelaciones que se transmiten por todo el sistema. Esto marca una nueva visión política en términos de sistemas complejos capaz de tener en cuenta las interacciones múltiples y dinámicas, a distintas escalas desde lo local a lo global, así como la necesidad de nuevos y ágiles mecanismos de coordinación y concertación capaces de operar simultáneamente en forma trans-escala local/nacional/global.

En la fracción XII se establece el derecho de toda persona a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, se encuentra en el artículo 4o. de la Constitución; sin embargo, en éste no se incluye el concepto salud. Este derecho es objeto de la Ley en la fracción I del artículo primero y en la fracción XII del artículo 15, que establece como principio de la política ambiental el derecho de toda persona a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de ésta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar tal derecho.

Por ser este derecho un principio de la política ambiental que se amplía con el concepto de salud consideramos importante hacer al respecto algunas precisiones en torno a la salud ambiental. Cabe señalar que la política ambiental sólo se encuentra vinculada con la salud al hacer referencia en la fracción que se analiza y como ya se dijo en la fracción primera del artículo primero de la LEGEPA. Cuando se analiza de manera detallada la Ley Ambiental, encontraremos que las referencias a la salud son de carácter administrativo, es decir sólo cuando se le brindan ciertas atribuciones a la Secretaría de Salud para actuar de manera conjunta y coordinada con la autoridad ambiental. Por ello coincidimos con Santos-Burgoa cuando nos dice que en México debemos desarrollar un modelo propio que aborde la salud ambiental con las siguientes características: *a)* holístico; *b)* multidisciplinario, y *c)* multiinstitucional.

Actualmente en muchos países se presenta una transición epidemiológica en la que coexisten enfermedades transmisibles propias de los

países subdesarrollados, y aquellas asociadas con la vida “moderna” y con un desarrollo urbano e industrial caótico que a su vez da lugar a la contaminación ambiental, misma que ha requerido de una expansión de la salud ambiental típicamente “sanitarista”, tanto en su concepto como en su campo de acción. Esta transición epidemiológica requiere entonces de acciones en salud ambiental que incluyan:

- la utilización humana de los recursos hídricos;
- la disposición de excretas y aguas residuales;
- la atmósfera comunitaria y en el trabajo;
- los depósitos de residuos sólidos;
- el control de vectores;
- la protección de los alimentos, y
- el control de la energía.

La concepción actual de la salud ambiental se refiere al estudio de los agentes introducidos al ambiente por el hombre o presentes de manera natural, que representan un riesgo para la salud del individuo y de la comunidad. También se ocupa del diseño, organización y ejecución de acciones tendentes a evitar o revertir los efectos de dichos agentes en la salud humana. Son tres los niveles de preocupación para los problemas ambientales:

1. Los efectos adversos en la salud humana ocasionados por agentes infecciosos, tóxicos, químicos en el aire, los alimentos y el agua, y la energía (electromagnética o nuclear) no controlada.
2. Bienestar, conveniencia, eficiencia y estética.
3. Equilibrio de ecosistemas y recursos naturales.

Es frecuente que se desarrollen estrategias de cuidado ambiental orientadas a las dos últimas preocupaciones mencionadas. Sin embargo, al establecer justificaciones, los efectos en salud generalmente salen a relucir; esta visión utilitarista de la salud humana con fines “ecologistas” ha traído como consecuencia una fuerte separación entre ambos grupos, más aún cuando se disputan recursos financieros limitados. Los efectos en la salud humana por alteraciones ambientales deben ser *per se* la condición primordial sobre otras preocupaciones.

Esperemos, tal y como lo expresa Santos-Burgoa, que pronto veamos la humanización de la política ambiental cuando la política ambiental y la salud ambiental se unifiquen y se conviertan en principio efectivo para conformar un verdadero derecho humano que se establezca a partir del principio de que todo ser humano tiene el derecho a un medio ambiente sano y adecuado para su desarrollo salud y bienestar y que tanto las autoridades sanitarias como las ambientales son en primera instancia las directamente responsables para salvaguardarlo.

Con relación a la fracción XVIII, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se señala que el costo de la contaminación es del 12% del PIB, esto significa que estamos frente a un serio problema ya que más de la décima parte de nuestras ganancias como país las derrochamos, las desperdiciamos en degradar nuestro entorno, esto es éticamente inaceptable y alarmante y nos debe llevar a tomar medidas para revertir esta tendencia. Si bien todavía no existen cifras confiables para establecer el Producto Interno Bruto Ecológico que señala la fracción XVIII, existen algunos avances como es la integración del PIB “verde” que conforme al PND 2001-2006 deberá ser considerado como indicador de la política económica.

Para asegurar que la política económica avance en la dirección deseada y para que la administración pública rinda cuentas de sus actuaciones y que los servidores públicos unifiquen visiones, objetivos, estrategias y acciones, se han seleccionado los indicadores, que permitan evaluar los avances. Éstos son:

- la tasa de crecimiento anual del PIB;
- el número de empleos permanentes de nueva creación;
- el comportamiento de la inflación y las tasas de interés, del ahorro público y privado, de la inversión extranjera directa, de la relación inversión-crecimiento del PIB, de los ingresos tributarios respecto del PIB;
- el grado de equilibrio en el ejercicio del presupuesto;
- el mantenimiento de un cociente razonable de deuda total respecto del PIB, considerando los pasivos contingentes;
- el sostenimiento del grado de conversión de la deuda externa mexicana denominada en moneda extranjera determinado por entidades calificadoras de riesgo de prestigio internacional;

- el crecimiento de la productividad;
- el comportamiento de los niveles de ingreso de la clase trabajadora; los logros alcanzados en la reducción de las desigualdades entre regiones en su actividad económica, así como en su tasa de empleo;
- el incremento del PIB “verde”, que descuenta la depreciación y el agotamiento de capital natural) que refleje un desarrollo sustentable;
- la reducción del porcentaje de pérdidas de agua en el sector agrícola, y
- el crecimiento en la proporción de recursos forestales del país incorporados a programas de manejo sustentable.

CONCORDANCIA

- Artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 25, 27, 73 fracciones XVI, XXIX-G, y 116 fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Planeación (*Diario Oficial de la Federación*, 05-01-83).
- NOM-004-SSA1-1993. Uso de monóxido de plomo (litargirio), óxido rojo de plomo (minio) y del carbonato básico de plomo (albayalde) (*Diario Oficial de la Federación*, 12-08-94).
- NOM-010-SSA1-1993. Artículos de cerámica vidriados. Límites de plomo y cadmio solubles (*Diario Oficial de la Federación*, 15-11-94).
- NOM-011-SSA1-1993. Límites de plomo y cadmio solubles en artículos de alfarería vidriada (*Diario Oficial de la Federación*, 17-11-94).
- NOM-047-SSA1-1993. Disolventes orgánicos en el personal ocupacionalmente expuesto (*Diario Oficial de la Federación*, 23-09-96).

JURISPRUDENCIA

Recomendación CNDH 14/2001 sobre el caso del lugar sagrado huichol y zona de conservación ecológica denominado Winkuta.

Recomendación CNDH 11/99 respecto del escrito de queja presentado por Miguel Alcaraz Ambris y otros, respecto de la violación a sus derechos humanos cometidos por la Profepa con apoyo de la Secretaría de Marina sobre un operativo de inspección en productos extraídos del mar, artes de pesca y embarcaciones.

Recomendación CNDH 8/99. Recurso de revisión de la sentencia emitida por el Tribunal Unitario Agrario del Vigésimo Octavo Distrito del

25 de noviembre de 1995 sobre la expedición de permisos de caza a individuos que les están despojando de su territorio por parte de la Dirección General de Vida Silvestre dependiente de la Semarnap en afectación del ejido Desemboque y su anexo Punta Chueca, municipio de Hermosillo y Pitiquito.

BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA PALMA, Virginia, “Marco legal actual de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento a nivel local”, *Federalismo y Desarrollo*, México, año 9, núm. 54, abril-mayo-junio de 1996; AZUELA, Antonio, “Técnicas jurídicas aplicables al derecho ambiental en México”, ponencia presentada al Seminario sobre Técnicas Jurídicas de Derecho Ambiental en América Latina (CIFCA), mimeo, Mérida, Venezuela, 1982; *id.*, “La distribución de competencias en la regulación de los usos del suelo”, *Pemex: ambiente y energía. Los retos del futuro*, CARMONA LARA, Carmen (coord.), México, Pemex-UNAM, 1995; ANDERSON MANDELKER, Tarlok, *Environmental Protection: Law and Policy*, 2a. ed., Boston, Little, Brown and Company 1990; BALI, Dalia, “Agua en la frontera norte: ¿sustentabilidad o escasez?”, *Bien Común y Gobierno*, México, año 5, núm. 59, octubre de 1999; Banco Interamericano de Desarrollo, *Consulta sobre medio ambiente*, Washington, BID, mayo de 1987; BAÑUELOS, Martha (coord.), *Sociedad, derecho y medio ambiente. Primer informe del Programa de Investigación sobre Aplicación y Cumplimiento de la Legislación Ambiental en México*, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Universidad Autónoma Metropolitana, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, 2000; BÁRCENAS, Alicia, *Reforma del Estado en materia ambiental*, México, PNUD/ONU, 17 de noviembre de 1990; CABRERA ACEVEDO, Lucio, *El amparo colectivo protector del derecho al ambiente y de otros derechos humanos*, México, Porrúa, 2000; CARABIAS LILLO, Julia *et al.*, “El cuidado del agua, indispensable para la vida futura”, *Federalismo y Desarrollo*, México, año 9, núm. 54, abril-mayo-junio de 1996; CARMONA LARA, María del Carmen, “Las relaciones entre derecho agrario/derecho ecológico/derecho indígena”, *Memoria de las VIII Jornadas Lascasianas. Balance y perspectivas del derecho social y de los pueblos indios de Mesoamérica*, Guatemala, CIDECA-UNAM, 1998; Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990*, México, UNAM, Conapo/CNA, 1999; JORDANO FRAGA, Jesús, “La protección del derecho a un medio ambiente adecuado”, *Biblioteca de Derecho Privado*, Barcelona, núm. 59, 1995; LEFF, Enrique, *Ecología y capital*, México, Siglo XXI-UNAM, 1994; MAZARI, Marcos, *Agua vs. Población. Memoria*, México, El Colegio Nacional, enero-diciembre de 1996; PROVENCIO, Enrique, “El desarrollo en los noventa”, *Desarrollo sus-*

tentable. Hacia una política ambiental, México, UNAM, 1993; RESTREPO, Iván (coord.), *Agua, salud y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995; SANTOS-BURGOA, Carlos y Co., *La salud ambiental en México*, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 1993; SERRANO MORENO, José Luis, *Ecología y derecho. Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*, Granada, Comares, 1992.