

# REFLEXIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA LGEEPA A 25 AÑOS DE SU DECRETO Y ENTRADA EN VIGOR

Sin duda alguna, la publicación y entrada en vigor de la LGEEPA en 1988, estableció un parte aguas en la gestión ambiental de México, con un diseño y desarrollo de vanguardia, en aquellos años la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA) se decretó como resultado de un trabajo intenso de participación social, académica y pública que favoreció su pronta adopción y perfiló a nuestro país a la vanguardia en el ámbito del debate ambiental internacional de ese momento.

El contexto histórico en que se construye este instrumento jurídico entre la sociedad civil organizada, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo previamente y durante su período de gestación, vivió eventos catastróficos ambientales que motivaron reflexionar sobre la necesidad de disponer de una ley ambiental bien integrada. Es relevante destacar que apenas dos años antes de que la LGEEPA fuera decretada, en 1986, la catástrofe nuclear de Chernóbil y los efectos de la nube radiactiva que surcó los cielos de Europa, abrieron una seria discusión mundial sobre el uso de la energía nuclear; en ese mismo año la planta química de Sandoz a orillas del río Rin en Europa, tras un incendio en sus bodegas de químicos almacenados, contaminó las aguas utilizadas para sofocar el incendio las cuales son vertidas al río teniendo serios daños a la flora y fauna.

En el ámbito social, la población humana se incrementa aceleradamente, es así que en julio

de 1987 nace el ser humano cinco mil millones lo que pone de manifiesto la seria presión sobre los recursos naturales para el abasto de las crecientes necesidades de alimentación.

Es precisamente en este año de 1987, cuando se publica el Informe "Nuestro Futuro Común" de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, encabezada por la Señora Gro Harlem Brundtland, planteando una seria y profunda discusión sobre el desarrollo y propone el nuevo paradigma del Desarrollo Sustentable.

En ese año de 1987 en México se realizaron modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en los Artículos 27 y 73, fracción XXIX-G, con la finalidad de dar atribuciones al Congreso



Por  
Raúl E.  
Arriaga  
Becerra

• • • • •  
Consultor  
Ambiental.



para expedir una Ley específicamente en materia ambiental y con la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, con lo cual, en ese año, el Ejecutivo Federal presentó la iniciativa correspondiente a la Cámara de Diputados y el 28 de enero de 1988 se publicó la LGEEPA, que representó cambios radicales en la concepción de la política ambiental, ya que reconoce que “el problema ecológico” que debe ser enfrentado por el Estado y la sociedad, planteando que “... la solución no está, desde luego en sacrificar el desarrollo, menos aún, en una situación como la que enfrenta el país, con tantas necesidades pendientes de alimentación, empleo y vivienda. La solución está en lograr un mejor equilibrio ecológico, prevenir los impactos adversos de las actividades económicas y aprovechar, en forma racional los recursos naturales de que disponemos.” (Exposición de Motivos)

La LGEEPA de 1988 refiere un proceso de avances importantes, entre los que destacaron la descentralización, mediante los convenios de coordinación, la política ecológica basada en los instrumentos de ordenamiento ecológico, evaluación del impacto ambiental, las normas técnicas ecológicas, además establece los estímulos fiscales y los financieros.

Es claro que los sucesos internacionales han trascendido de manera importante en la legislación ambiental de todos los países, las cuales se han adecuando con el tiempo a los diferentes procesos de cada uno de ellos. En el caso de México, es claro que, por sus antecedentes históricos y los grupos sociales que se reconocen, se han incluido factores importantes sobre conceptos como “la propiedad originaria de la Nación”, “la expropiación”, “los pueblos indios”, entre otros, que han permitido el desarrollo de procesos complejos que no han terminado de madurar, a la par de instituciones que no han tenido el fortalecimiento y por lo tanto, la capacidad de enfrentar estos desafíos con más contundencia.

En este contexto, el desarrollo e integración de la LGEEPA en 1988, coloca a México a la vanguardia en instrumentos regulatorios, con una Ley que retoma principios básicos de protección del ambiente.

Los antecedentes de la LGEEPA como instrumento jurídico, son la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental publicada el 23 de marzo de 1971, que principalmente atendía a temas de contaminación relacionados con la salud del ser humano en una visión antropocéntrica, la cual fue promovida por la Secretaría de Salubridad y Asistencia; posteriormente, el 11 de enero de 1982 la misma Secretaría promovió la Ley Federal de Protección al Ambiente, entendida con la misma visión.

Es hasta 1982 que se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que vendría a dar un

tinte diferente de la visión ambiental, relacionado con los asentamientos humanos.

El tránsito institucional de México se fue adaptando también a los instrumentos surgidos en el entorno internacional, por lo que, con la gestión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), a la luz de la LGEEPA, favoreció la evolución de las instituciones de Política y Gestión Ambiental del país hacia instituciones más especializadas y con mayores elementos de gestión ambiental.

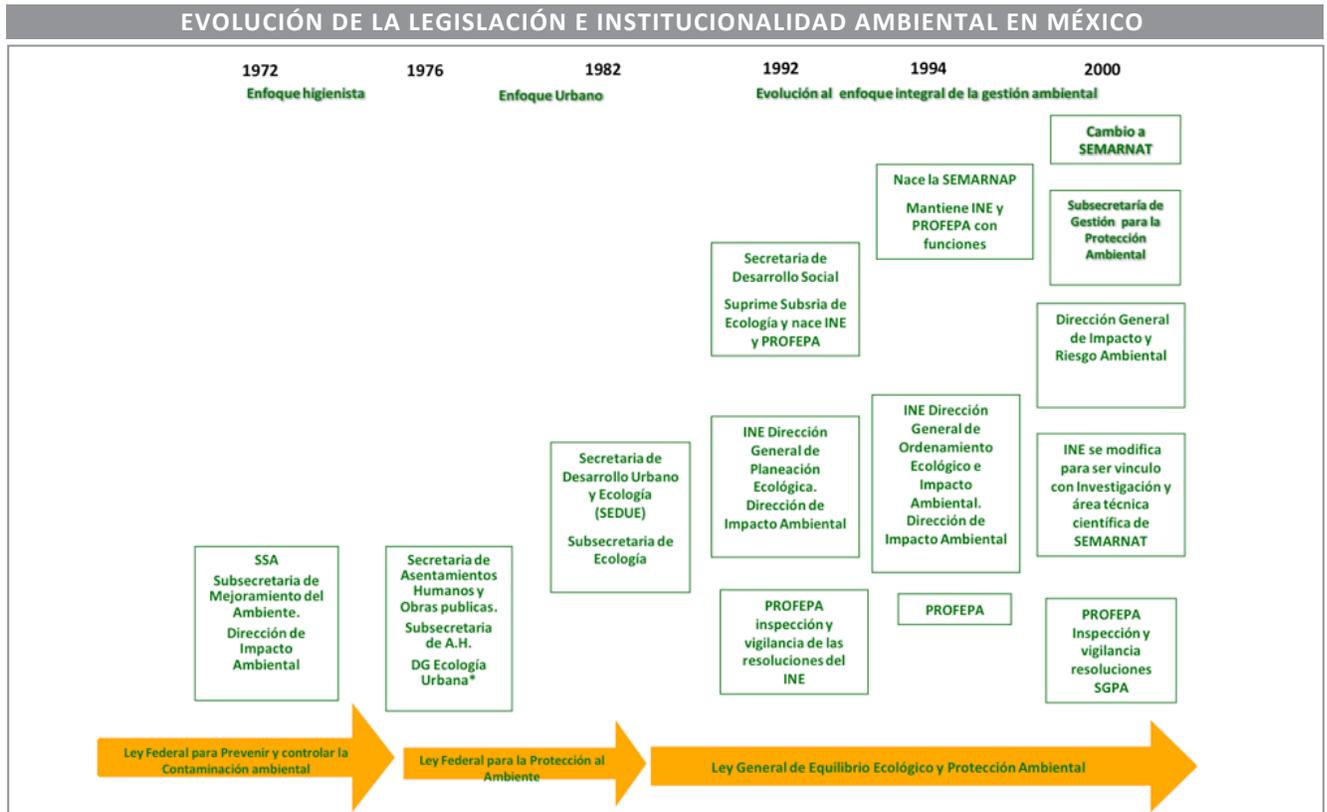
En 1992 se realizó la transferencia de los temas ambientales a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), de manera que la política ambiental se relacione con los procesos económicos y sociales del desarrollo a partir de dos entidades particulares: el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), organismos desconcentrados, que dentro de sus atribuciones, han incidido indiscutiblemente en la política ambiental de México.

En 1994, con los cambios de la Administración Pública Federal, la política ambiental del país, siguiendo los lineamientos derivados de la Cumbre de Río, promueve la creación de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), sobre la estructura orgánica de la, hasta entonces, Secretaría de Pesca (SEPESCA) que pasa a integrarse en esta nueva dependencia federal como una Subsecretaría. Así, el sector ambiental se integra tomando de diversas Secretarías de Estado Federales las funciones y atribuciones relacionadas con el desarrollo sustentable y los recursos naturales; el INE y la PROFEPA se integran a esta naciente Secretaría así como la Comisión Nacional del Agua (CNA) y las actividades forestales, ambas procedentes de la, hasta ese momento, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), quedando esta última como la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

En 1996 la LGEEPA es reformada de forma trascendental, considerando la participación de México en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), también conocida como la 'Cumbre para la Tierra', que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992.

La exposición de motivos de la Reforma de 1996 refiere que fue producto de un amplio proceso de revisión y discusión pública, de participación de instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, la academia, empresarios, gobiernos estatales y municipales.

La reforma de 1996 constituye el cambio en la visión de la política ambiental para entender que “los problemas medio ambientales del planeta estaban íntimamente relacionados con las condiciones económicas y los problemas de la justicia



social”, se da relevancia a los instrumentos económicos, a las Normas Oficiales Mexicanas (antes Normas Técnicas), al Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, Auditorías Ambientales, la participación social como eje de los instrumentos de política ambiental, así como la introducción de la figura de Delito Ambiental (Reforma al Código Penal del 13 de diciembre de 1996).

A partir de 1996 la LGEEPA es considerada una de las Leyes que ha aportado fundamentalmente el pilar de la administración de los recursos naturales a la política ambiental, innovadora y moderna, ya que aporta elementos de más claridad y certidumbre, respecto de la distribución de competencias, los instrumentos de política ambiental, los instrumentos económicos, la biodiversidad y las áreas naturales protegidas, la contaminación y la participación social e información ambiental.

En el año 2000, se modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para dar paso a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), integrando en esta Secretaría los aspectos más relevantes de la gestión ambiental y de los Recursos Naturales y separando la pesca para integrarla en el sector primario a través de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA) sectorizada en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Con esta nueva estructura, se buscó dinamizar la gestión ambiental, centralizando en una Subsecretaría los actos de autoridad ambiental para definirlos adecuadamente y favorecer una integración de operación y aplicación eficiente de los instrumentos de gestión, con ello se promueve la descentralización de la gestión ambiental hacia los otros órdenes de gobierno, de acuerdo con el espíritu de la LGEEPA y de la Cumbre de Río.

La implementación de mecanismos de gestión ambiental claros, transparentes y eficientes se implementan en la SEMARNAT hasta alcanzar su certificación en la Norma ISO 9001-2000 con un compromiso social de eficiencia y eficacia; si bien en los años 2000-2006 se activa la gestión ambiental, en ese mismo periodo se dinamiza también la actividad legislativa y se decretan nuevas leyes ambientales, derivadas todas ellas de la LGEEPA y que abordan temas particulares con procesos de gestión específicos que busca darle mayor eficacia a la instrumentación de las Políticas Ambientales.

Las reformas y adiciones que sufre la LGEEPA en los años subsiguientes al 2000, solamente omiten el año 2008 con una nueva propuesta sobre la LGEEPA; sin embargo del 2000 al 2012, cada año la LGEEPA es reformada y/o adicionada, lo que conlleva la publicación de nuevas leyes ambientales.

En este activo proceso de producción del Poder Legislativo, se decretan las Leyes siguientes: Ley General de Vida Silvestre (2000); Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2001); Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (2003); Ley General de Bienes Nacionales (2004); Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (2005); Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (2007) y Ley General de Cambio Climático (2012).

Todas estas leyes, creadas bajo la óptica de distribuir competencias entre los tres órdenes de Gobierno para su instrumentación, si bien tienen esta motivación, en limitados casos los Gobiernos locales, sean estos estatales y/o municipales, tienen capacidad y recursos humanos suficientes para crear las estructuras de gestión ambiental y destinar los recursos financieros y materiales necesarios para implementar las obligaciones derivadas de la puesta en marcha de estos ordenamientos jurídicos.

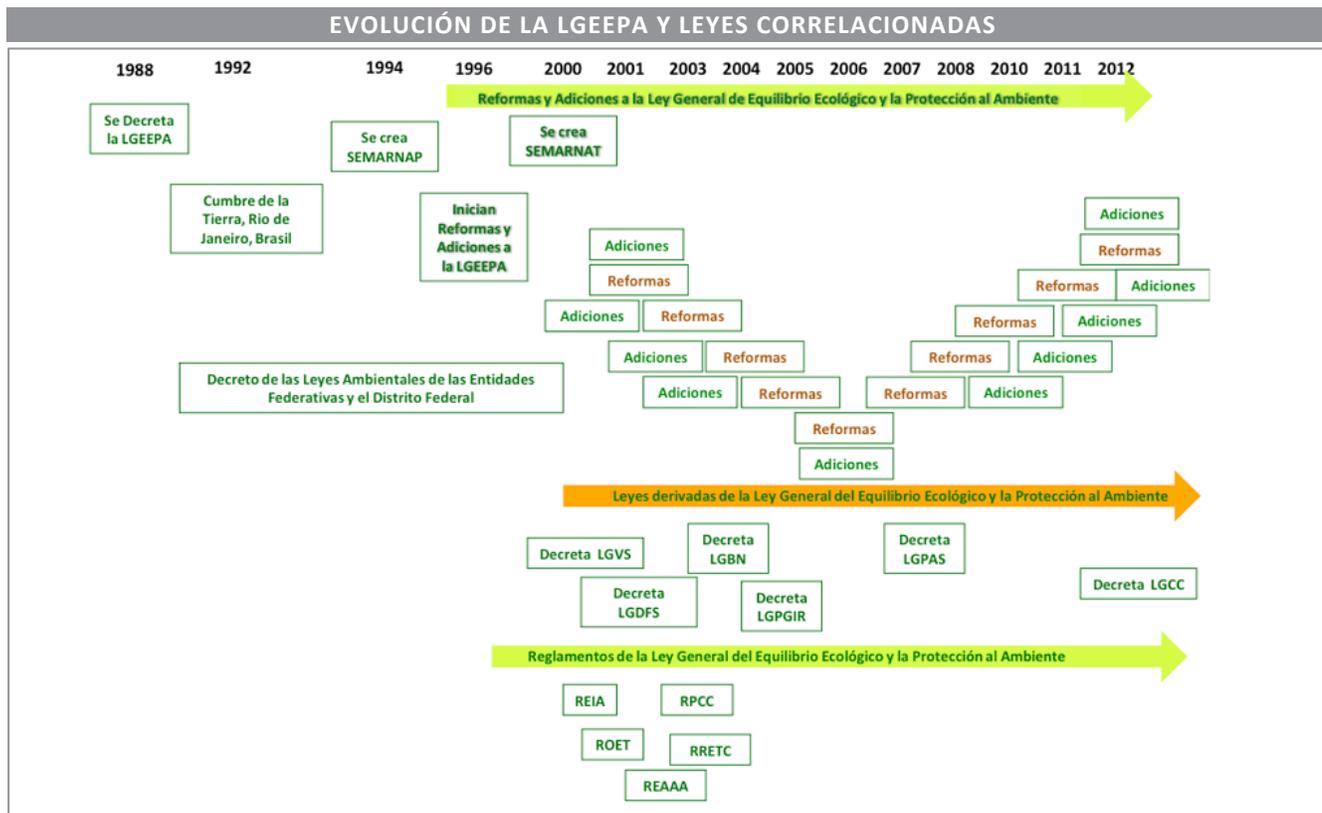
Aunado a la creación de estas leyes, se decretan los diversos Reglamentos de la LGEEPA que inciden en la gestión ambiental, además de los Reglamentos propios de las nuevas leyes generales.

Todo este complejo marco regulatorio, genera una carga administrativa que rebasa las capacidades institucionales de la SEMARNAT, tanto en sus estructuras centrales, como en la

operación de sus Delegaciones en las entidades federativas, es decir, **la gestión ambiental tiende a integrar un complejo marco regulatorio**, inspirado en la especialización temática de las leyes, **pero buscando que su aplicación la continúe asumiendo la misma estructura administrativa, con los mismos recursos materiales, humanos y financieros.**

Si bien la distribución de competencias entre los diferentes ordenes de gobierno derivadas de las nuevas leyes generales ambientales inciden en la creación de nuevas y cada vez más estructuradas autoridades ambientales estatales, las facultades y atribuciones de cada una de ellas distan mucho de ser claras. Es cotidiano encontrar el traslape de facultades y/o atribuciones en materia ambiental que dificultan y obstaculizan no sólo las políticas de desarrollo, sino también aquellas de protección y/o conservación del patrimonio natural de México.

La acelerada producción de leyes ambientales especializadas, ha incidido en un marco regulatorio complejo y contradictorio en el desarrollo de iniciativas de inversión; leyes que establecen regulaciones contradictorias y que, en muchos casos, su aplicación dista mucho de ser eficiente y/o eficaz, aun cuando la misma autoridad ambiental (SEMARNAT) es la encargada de implementar los mecanismos y procedimientos de gestión ambiental que deben de ser observados por los particulares en la promoción de sus proyectos de inversión.



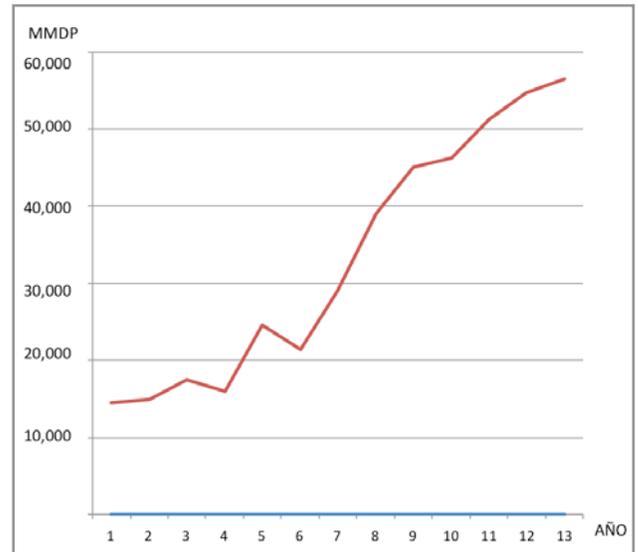
En el ámbito local, las autoridades ambientales de las entidades federativas se han agrupado en la Asociación Nacional de Autoridades Ambientales Estatales (ANAAE), creada en el año 2000 y que busca armonizar la gestión ambiental regional y/o local, mediante mecanismos de intercambio de experiencias y especialistas en diversas materias, así como dinamizar el proceso de descentralización de la gestión ambiental federal hacia los Estados; sin embargo, el común denominador en el limitado alcance de implementación de estas iniciativas lo representa los limitados recursos financieros.

A nivel federal, la SEMARNAT, en el periodo 2000-2012 cada año, es responsable de un incremental número de facultades y/o atribuciones derivadas de las nuevas leyes ambientales decretadas por el Poder Legislativo; sin embargo, su presupuesto no se incrementa ni en la misma proporción, ni a la misma velocidad a la que el Poder Legislativo se empeña en construir un andamiaje jurídico ambiental más disgregado, especializado y complejo; por si fuera poco, la creación de estas leyes especializadas ha generado situaciones de vacío, traslape e incluso contradicción en temas de común interés en la aplicación de diferentes leyes, dejando al Poder Ejecutivo, en este caso a la SEMARNAT, en la imposibilidad de aplicación o, en el mejor de los casos, en la emisión de actos de autoridad contradictorios que se anulan en su aplicación particular.

Es cierto que los presupuestos del sector ambiental se incrementan año con año, no así sus capacidades humanas ni materiales y menos aún, las posibilidades reales de implementar mecanismos de descentralización para la implementación local de facultades y/o atribuciones en ámbitos de interés de las autoridades ambientales estatales (*Cuadro 1*).

En el periodo 2001-2013, el presupuesto del sector ambiental si bien se incrementa como se aprecia en la gráfica anterior, el crecimiento absoluto es apenas comparable con la actualización de la inflación, más que con las necesidades incrementales del sector.

En una perspectiva de gestión ambiental integral, sustentable, eficiente y eficaz, con reglas claras y transparentes, el espíritu inicial de la LGEEPA y de las leyes a las cuales ha dado origen, se queda en un incipiente esfuerzo del Poder Ejecutivo por lograr una implementación de la regulación ambiental eficaz y eficiente, lo cual, contrario a lo que se piensa, que es debido a la "obesidad" de la burocracia, es impreciso, ya que no existen los elementos financieros, materiales ni humanos que faciliten al sector hacer una aplicación eficiente de la desarrollada regulación ambiental de la que dispone México, en algún momento en comparecencia del Procurador Federal de Protección al Ambiente ante la LXII Legislatura fue claro y contundente en las limitaciones de acción que la PROFEPA



Cuadro 1

enfrenta cotidianamente, "...si tuviera que destinar un inspector solamente a la atención del manglar como tema prioritario de la agenda ambiental de México, con el número de inspectores de que dispone la PROFEPA, cada uno debería de tener la capacidad de vigilar más de 1000 hectáreas con un vehículo de capacidad limitada de operación por la falta de combustibles...", es decir, no es cuestión ni de voluntad ni de regulaciones, es cuestión de presupuestos y de fortalecimiento institucional, que sea éste acorde a la magnitud de los temas que debe atender.

En el ámbito de la gestión, la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, encargada de la emisión de los actos de autoridad de competencia de la SEMARNAT, es la Unidad Administrativa con el menor presupuesto en la estructura del sector, aun cuando en las Delegaciones Federales se emiten actos de autoridad del ámbito de competencia de esta Subsecretaría de manera desconcentrada, la limitada disposición de recursos materiales, humanos y financieros, obligan a una gestión inconsistente en el plano nacional.

En todo este ámbito, es posible señalar que si la regulación ambiental ha tenido un amplio desarrollo alcanzando niveles de especialización de vanguardia a nivel mundial, la posibilidad de aplicación de esta regulación, sigue manteniendo una estructura desproporcionada; demasiadas tareas, demasiadas responsabilidades y un magro, muy magro presupuesto, este es el reto que enfrenta la LGEEPA, las leyes especializadas del sector ambiental, las instituciones ambientales y el desarrollo sustentable del país, en tanto no exista un sector ambiental sólido, consistente y armónico, la regulación ambiental continuará siendo una posibilidad, pero sólo eso, una posibilidad de alcanzar un verdadero desarrollo sustentable. ■