

Gestión ambiental

Luis Figueroa Díaz
Rebeca Castillo Delgadillo

Sumario: I. Situación actual en México. / II. Derecho comparado. / a) Estados Unidos. /
b) Alemania. / c) Inglaterra. / d) Canadá. / III. Propuesta.

En diciembre de 1994 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo objeto principal fue reunir nuevamente en una sola dependencia todos los aspectos relacionados con la materia ambiental...

í. Situación actual en México

En diciembre de 1994 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo objeto principal fue reunir nuevamente en una sola dependencia todos los aspectos relacionados con la materia ambiental, por lo que la Secretaría de Pesca se convirtió en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a la cual se le otorgaron todas las facultades que sobre esta materia antes tenían las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Social y Pesca. En este sentido, se transfirieron a dicha dependencia las áreas encargadas de la gestión ambiental en tales secretarías.

Así pues, esta reforma logró reunir en una sola dependencia a los órganos del Gobierno Federal principalmente encargados de la vigilancia ambiental, como son la Comisión Nacional del Agua y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, mismos que aun cuando sus funciones generales son muy similares, entre ellos existen grandes diferencias, como son algunas facultades específicas, su creación y su estructura orgánica.

Cabe señalar que las secretarías de Marina y de Comunicaciones y Transportes están encargadas de la gestión sobre algunas materias, como son la contaminación del mar o el transporte de materiales y residuos peligrosos, sin embargo, debido a la fuente de contaminación siempre se les ha conferido la vi-

gilancia sobre estos aspectos, por lo que son las únicas dependencias que además de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca participan en la inspección y vigilancia sobre el cumplimiento de leyes ambientales.

Ahora bien, por lo que se refiere a la Comisión Nacional del Agua podemos mencionar que fue creada por la Ley de Aguas Nacionales como órgano desconcentrado de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y es dicha Ley la que principalmente le otorga sus facultades, por lo que las mismas difícilmente pueden ser reformadas o revocadas por otro ordenamiento jurídico. En efecto, aun cuando la práctica jurídica nos indica que los órganos desconcentrados se crean en los reglamentos interiores de las propias dependencias, el que la Comisión Nacional del Agua sea una excepción le otorga cierto **status** político en relación con otros órganos que no gozan de esta diferencia, aunado a que como se mencionó, dicho **status** le garantiza que sus funciones difícilmente sean modificadas en un ordenamiento jurídico de menor nivel a la Ley de Aguas Nacionales, como puede ser un reglamento interior.

Asimismo, la Ley de Aguas Nacionales otorga a la Comisión Nacional del Agua facultades que aumentan el **status** al que hemos hecho referencia y la dotan de una independencia muy amplia en compa-

... las facultades dicho Consejo se caracterizan por ser absolutamente propositivas, más nunca potestativas, por lo que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente puede o no considerar sus opiniones.

ración con otros órganos desconcentrados, como son, ejercer las atribuciones fiscales en materia de administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones y aprovechamientos que se le destinan, aunado a que las sanciones impuestas por faltas previstas en la Ley mencionada tienen destino específico en favor de dicha Comisión.

Asimismo, no sólo ejerce facultades dirigidas a sancionar el incumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales, sino además, tiene a su cargo fomentar y apoyar el desarrollo de los sistemas de tratamiento y reuso de aguas, así como promover y, en su caso, realizar la investigación científica y el desarrollo tecnológico en materia de agua. Sin embargo, es conveniente señalar que tales acciones no podrían llevarse a cabo si no fuera porque la Comisión Nacional del Agua cuenta con los recursos que ella misma obtiene de las sanciones y de los derechos que recauda.

Es decir, la estructura de la Comisión Nacional del Agua resulta ser muy peculiar, pues no podemos asegurar que es la de un órgano desconcentrado, toda vez que su nivel de centralización no es como el otorgado a otros, pero tampoco es tal como el conferido a un organismo descentralizado.

En efecto, aun cuando la Comisión Nacional del Agua puede recaudar determinadas contribuciones y aprovechamientos, no tiene personalidad propia y cuenta con un Comité Técnico que acuerda sobre los ingresos, bienes y recursos de la Comisión, así como conoce de los programas y del presupuesto de la misma y supervisa su ejecución.

Cabe señalar que dicho Comité -hasta en tanto no sea expedido el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca- está integrado por los titulares de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de Salud y de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, el cual lo preside.

Por su parte, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente fue creada por un Reglamento Interior

que le otorga sus funciones, además de que aun cuando también es un órgano desconcentrado, no goza del mismo nivel de descentralización otorgado a la Comisión Nacional del Agua, pues no ejerce atribuciones fiscales de ningún tipo y las multas que puede imponer no son otorgadas a su favor, lo que en muchas ocasiones es un gran obstáculo para desarrollar sus funciones de protector del ambiente, pues se encuentra sujeta al presupuesto que la Secretaría a la cual está adscrita le asigne.

Las facultades conferidas a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se caracterizan por estar relacionadas con la vigilancia de la legislación ambiental, pero no lleva a cabo programas de prevención y control de la contaminación del ambiente, sino únicamente sanciona el incumplimiento de dicha normatividad, sin que las multas en su caso impuestas se destinen específicamente a determinados programas en beneficio del ambiente.

Por otro lado, la Procuraduría cuenta con un Consejo Consultivo que realiza las funciones de un órgano consultivo de participación ciudadana en lo relativo a la formulación y ejecución de la política de protección y mejoramiento del ambiente y la conservación de los recursos naturales.

Es decir, de conformidad con el acuerdo de creación, las facultades de dicho Consejo se caracterizan por ser absolutamente propositivas, más nunca potestativas, por lo que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente puede o no considerar sus opiniones.

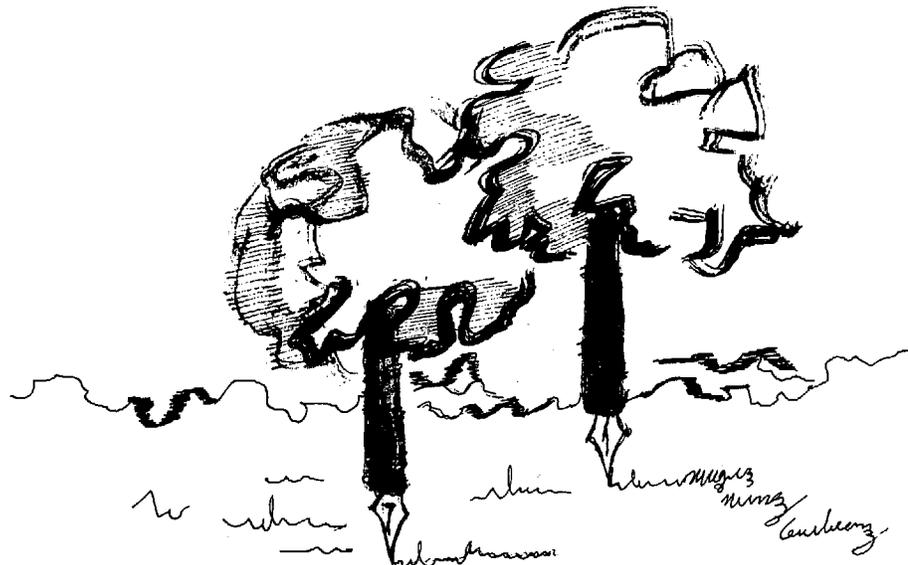
En consecuencia, aún cuando las dos autoridades con que cuenta el Gobierno Federal para vigilar la legislación ambiental son órganos desconcentrados, el origen de su creación y su estructura orgánica son muy diferentes, lo que permite a una tener más poder que la otra y, por lo tanto, ejercer sus atribuciones con mejores resultados.

Ahora bien, es conveniente mencionar que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, además de ser autoridad, hasta en tanto no sea expedido el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, debe ser considerado como un *Ombudsman* en materia ambiental.

En este orden de ideas, podemos concluir que aun cuando se ha otorgado a una sola secretaría todo lo relativo a la protección ambiental, su vigilancia, como sucede en la actualidad, ha sido dividida en dos o más autoridades, lo que en ocasiones no permite que las acciones sean conjuntas y coordinadas.

En el caso de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se aprecia que el poder a ella conferido es mínimo, lo que le impide en muchas ocasiones tomar mejores opciones para resolver determinados problemas, a diferencia de lo que ocurre con la Comisión Nacional de Agua, por ejemplo.

Es decir, en la actualidad aun cuando la gestión ambiental se encuentra conferida a una sola dependencia, la vigilancia continúa sectorizada y la autoridad que tiene a su cargo un mayor número de encomiendas carece de facultades con un grado más alto de potestad para proteger el ambiente.



II. Derecho comparado

A continuación se expondrá la situación de la gestión ambiental en algunos países, como son Estados Unidos, Canadá, Alemania e Inglaterra, los cuales presentan varias diferencias entre sí como se verá a continuación:

a) Estados Unidos

De las agencias existentes en Estados Unidos destacaremos únicamente dos de ellas: el Consejo de Calidad Ambiental y la Agencia de Protección Ambiental, las cuales son autoridades federales en materia ambiental.

El Consejo de Calidad Ambiental tiene como funciones principales aconsejar al Presidente de los Estados Unidos sobre cuestiones ambientales y coordinar las acciones del Gobierno Federal de

acuerdo con la Ley Nacional de Protección Ambiental, ordenamiento jurídico que establece la creación de este Consejo en 1970 y en el cual se precisan las facultades del mismo. En un principio, dicho Consejo fue considerado por algunos juristas como el **Ombudsman** ambiental del Gobierno Federal, teniendo un papel muy activo en obtener mejores políticas en la materia, así como lograr que otras agencias federales las aceptaran e implementaran.

Sin embargo, en los años recientes el Consejo ha dirigido su papel consultivo en reportar al Presidente sobre la situación ambiental en el país y proveer de directrices y regulaciones a las agencias federales de acuerdo con los requisitos de la evaluación ambiental y a la manifestación de impacto de conformidad con la Ley Nacional de Protección Ambiental. Asimismo, en menor grado el Consejo

... aun cuando se ha otorgado a una sola secretaría todo lo relativo a la protección ambiental, su vigilancia, como sucede en la actualidad, ha sido dividida en dos o más autoridades, lo que en ocasiones no permite que las acciones sean conjuntas y coordinadas.

ha asumido funciones de mediador entre las disputas de las agencias ambientales.

Este Consejo, a través de avisos y recomendaciones, procura coordinar y apoyar a las agencias federales para que cumplan con sus obligaciones derivadas de la Ley Nacional de Protección Ambiental.

Entre sus funciones de investigación y análisis se incluye la preparación de reportes anuales sobre la calidad del ambiente en la nación y la conducción de estudios especiales sobre la tendencia de la calidad ambiental y respecto de problemas ambientales específicos que conciernen a todo el país.

Finalmente, el Consejo ha tomado como función primordial la coordinación de las agencias federales, sobre todo en lo que se refiere a la manifestación del impacto ambiental, a través de la adopción de regulaciones sobre el contenido y preparación de tal documento, así como revisando ciertas manifestaciones y tratando de resolver algunas disputas entre las agencias que se deriven de tales manifestaciones.

Por su parte, la Agencia de Protección Ambiental se creó mediante un decreto del Poder Ejecutivo, toda vez que el Congreso de los Estados Unidos no emitió acción alguna cuando el Presidente Nixon sometió a su consideración la Reorganización del Plan No. 3, en el que, por recomendación del Presidente del Consejo Consultivo sobre Organización Ejecutiva, se proponía el establecimiento de dicha Agencia.

La creación de la Agencia de Protección Ambiental implicó conjuntar en una sola dependencia una variedad de actividades sobre investigación, monitoreo, establecimiento de normas y vigilancia que

antes estaban conferidas a diversos departamentos y agencias.

En efecto, la Administración Federal de Calidad del Agua le transfirió lo relativo a la investigación, establecimiento de estándares y vigilancia, además de la obligación de proporcionar asistencia técnica, todo ello relacionado con el control de contaminantes que pueden afectar la calidad del agua.

Por lo que se refiere a plaguicidas, la Agencia de Protección Ambiental tiene atribuciones para investigar sobre los efectos que pueden ocasionar tales sustancias en la fauna acuática y silvestre. Dicha facultad antes correspondía al Departamento del Interior, el cual aún conserva lo relativo a investigaciones sobre todos los factores que afectan a esas formas de vida.

También tiene facultades para establecer normas que especifiquen los límites de residuos de plaguicidas en los alimentos para consumo humano y morí i torear su cumplimiento, así como realizar investigaciones sobre la materia, aunque no tiene atribuciones para quitar del mercado aquellos productos que no cumplan con sus normas, toda vez que ello corresponde todavía a la Administración de Alimentos y Drogas.

Además de ello, la Agencia de Protección Ambiental registra los plaguicidas y otorga la autorización para su uso, una vez que el Departamento de Agricultura determina su efectividad, el cual continúa teniendo la facultad para conducir investigaciones sobre este aspecto.

Respecto al control nacional sobre la contaminación atmosférica, tiene la obligación de investigar sobre sus efectos, operar los sistemas de monitoreo y promulgar criterios que sirvan de base para establecer estándares de calidad del aire.

Asimismo, tiene a su cargo algunos aspectos específicos como residuos sólidos y de radiación, lo que implica realizar investigaciones y desarrollar criterios y estándares sobre su manejo, así como para proteger el ambiente en general del material radioactivo.

En este sentido, la Agencia de Protección Ambiental se crea como una nueva fuerza federal en materia ambiental, que principalmente se encarga de que las normas que ella establece se cumplan y protejan adecuadamente el ambiente. Por otra parte, dicha Agencia está encabezada por un administrador, quien actúa conforme a los lincamientos del Presidente de los Estados Unidos de América, quien además supervisa su desempeño.

La Agencia de Protección Ambiental está compuesta por Subagencias a cargo de un administrador asistente, los cuales son nombrados por el Presidente de los Estados Unidos de América y ratificados por el senado.

Debido a que cada asistente está a cargo de un programa específico es que el número de éstos ha ido aumentando, por ejemplo, en sus inicios la Agencia de Protección Ambiental sólo contaba con cinco asistentes a quienes se les confinó lo relativo a la investigación, vigilancia, planeación y administración, el control de la contaminación del aire y agua, así como los programas especiales, por ejemplo los concernientes a la radiación, plaguicidas y residuos sólidos.

En 1976, por disposición de las Leyes de Control de Sustancias Tóxicas y de Conservación de los Recursos se crearon dos nuevos cargos de administradores asistentes.

La primera de las leyes mencionadas previo el establecimiento del administrador asistente para sustancias tóxicas, mismo que en la actualidad también supervisa el programa de plaguicidas, y la segunda dispone la creación del administrador asistente para residuos sólidos, quien ahora también supervisa el programa del superfondo en lo relativo a la "respuesta emergente".

En 1978 se otorgó a la Agencia de Protección Ambiental, bajo la Ley del Inspector General, un cuerpo de inspectores generales.

En 1983, la estructura de la Agencia sufrió ciertas modificaciones y el Consejo General fue elevado al rango de administrador asociado.

En la actualidad, existen dos administradores asociados, diez administradores asistentes y un cuerpo de inspectores generales.

Finalmente, la Agencia de Protección Ambiental se caracteriza por ejercer sus atribuciones de una manera muy descentralizada, toda vez que opera a través de sus 10 oficinas regionales ubicadas a lo largo del país, las cuales son responsables de desarrollar los programas a cargo de la Agencia, mientras que las Su agencias establecen las políticas y las reglas generales.

Cada oficina regional está a cargo de un administrador regional, cuya designación es más bien de tipo político, pues se consulta al Presidente del Senado y al Gobernador del Estado en donde está ubicada la oficina; asimismo, es responsable de que el trabajo de la Agencia en la región se lleve a cabo correctamente.

b) Alemania

En Alemania la competencia de las autoridades en materia ambiental no está muy claramente definida, sin embargo, la Ley Básica (*Grundgesetz*) otorga al Gobierno Federal mayores atribuciones legislativas en la materia, por lo que principalmente las leyes ambientales son federales.

En 1972 se introdujo en la Ley Básica la facultad legislativa concurrente en áreas como traslado de residuos, mantenimiento de aire limpio y disminución de ruido. Sin embargo, aún son absolutamente federales materias como energía nuclear, uso y comercialización de sustancias químicas y la construcción de canales y carreteras principales. En áreas como administración de aguas y protección de la naturaleza y del paisaje, la federación posee sólo un pequeño marco de autoridad para legislar.

... es importante que la vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental se encuentre conferida a una sola unidad administrativa, toda vez que la misma al desarrollar sus actividades ejerce actos de autoridad y existen situaciones en las cuales es necesario que se inspeccionen varios aspectos y pudiera ocurrir que no se tuviera facultad para ello.

Cabe señalar que la diferencia en Alemania entre las facultades exclusivas y concurrentes prácticamente es insignificante porque la Federación ha hecho un uso exhaustivo de su facultad concurrente en materia ambiental, expidiendo un gran número de leyes y reglamentos.

A pesar de esta indefinición sobre las atribuciones legislativas entre la Federación y los Estados, es muy claro que corresponde a los gobiernos estatales la ejecución de las cuestiones ambientales, inclusive tratándose de leyes federales.

Existen dos excepciones a la regla general, una es la transferencia de administración (**Auftragsverwaltung**), por ejemplo en asuntos relacionados con la Ley de Energía Nuclear o de Construcción de Carreteras y en estos casos la Federación supervisa al Estado.

La segunda excepción es cuando el Gobierno Federal administra directamente el asunto (**bundeseigene Verwaltung**), como es el caso de aquellos relacionados con las Leyes de Tecnología Genética, de Protección Vegetal y de Substancias Químicas. Para este último caso, el Gobierno Federal ha establecido agencias especiales, por ejemplo, la **Biologische Bundesanstalt**, la **Umweltbundesamt**, la **Bundesgesundheitsamt** y la **Bundesanstalt für Arbeitsschutz**.

Ahora bien, al interior de los Estados la competencia la determina la propia ley estatal, sin embargo, es conveniente resaltar que la estructura orgánica de cada Estado varía y en algunos es de dos niveles y en otros hasta de tres, como sucede en Bremen y Baja Sajonia, respectivamente.

Lo anterior impide que exista una homologación entre Estados y por ende una regla general que permita determinar qué asunto es competencia de cada nivel de gobierno, como podría suceder en nuestro país.

A pesar de lo anterior, conviene resaltar algunos aspectos importantes de la gestión ambiental en Alemania, como es el caso de la participación de la ciudadanía y la simplificación administrativa.

En efecto, la legislación ambiental permite que la ciudadanía opine sobre el otorgamiento de algunas autorizaciones como ocurre con el impacto ambiental, para cuya evaluación, de acuerdo con la Ley de Evaluación del Impacto Ambiental, (**Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung**), se debe solicitar la opinión de los grupos interesados. Atendiendo al procedimiento previsto en la Ley referida, una vez que el interesado en desarrollar una obra que pueda ocasionar daños al ambiente presenta ante la autoridad responsable los documentos requeridos, ésta debe someterlos para una inspección pública y discutir con aquellas personas que tengan objeciones al respecto, asimismo, la autoridad para emitir su opinión debe basarse en los documentos presentados por el solicitante, las opiniones de otras autoridades involucradas y las declaraciones del público.

Es conveniente señalar que en el caso de que para la realización de una actividad exista más de un permiso, lógicamente emitidos por distintas autoridades, el Estado debe determinar cuál de ellas tendrá a su cargo el procedimiento de la evaluación del impacto ambiental.

Sin embargo, la autoridad que tenga a su cargo el liderazgo de la evaluación, únicamente tiene facultades de coordinación, ya que otra autoridad es la encargada de otorgar o negar la autorización, la cual dependerá de la que tenga a su cargo la materia sobre la que verse el proyecto a realizar, en el caso de que no exista el efecto de integración que se comentará a continuación.

En Alemania existe algo similar a lo que se conoce en México como simplificación administrativa, sin embargo, en dicho país opera de manera diferente, pues esta simplificación se refiere a la obtención de autorizaciones y se le conoce como el efecto de integración (**Konzentrationswirkung**), el cual significa que una autorización automáticamente incluye otros permisos, aunque no todos, por ejemplo, la licencia de inmisiones cubre todas las autorizaciones oficiales con la excepción de los planes de aprobación y de aquéllos previstos en las leyes de Aguas, de Energía Nuclear y de Minas.

Para que una autoridad pueda otorgar esta clase de autorizaciones debe respetar todos aquellos requisitos previstos en la legislación para tales permisos.

Por otra parte, el Gobierno Alemán permite la participación de la ciudadanía a través de diferentes agencias, como es el Comité Técnico para la Seguridad de las Plantas Industriales (**Technischer Ausschuss für Antagensicherung**), que está integrado por representantes de las autoridades gubernamentales, de la comunidad científica, de operadores de plantas y de asociaciones de industriales.

Dicho Comité tiene como función aconsejar al Gobierno Federal o al ministro federal responsable, sobre tecnologías seguras relacionadas con la prevención de accidentes, así como propone reglas para implementarlas.

Debido a la división de competencias entre el Gobierno Federal y los Estados, el Comité sólo puede actuar como consejero en cuestiones de la legislación y respecto a la creación de regulaciones administrativas, toda vez que los aspectos individuales son facultad de los Estados.

Finalmente, existe la Comisión de Accidentes (**Störfallkommission**), la cual complementa al Comité Técnico para la Seguridad de las Plantas Industriales; está compuesta por personas de dicho Comité y representantes del gobierno, de la comunidad científica, de asociaciones ambientales, de uniones y de la industria afectada. Tiene a su cargo aconsejar regularmente y en ocasiones específicas al Gobierno Federal, a través de opiniones expertas sobre la posibilidad de perfeccionar la seguridad de las plantas industriales.

c) Inglaterra

A diferencia de lo analizado en Alemania, Inglaterra tiene un sistema muy centralizado y la materia ambiental básicamente está regulada por la legislación expedida por el Gobierno Central, así como por aquella que ha emitido la Comunidad Económica Europea.

De igual manera, las políticas ambientales están principalmente conferidas al Gobierno Central, sin embargo, en el interior del mismo existen diversas dependencias encargadas de establecerlas, como son la Secretaría del Interior, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentos, los Departamentos de Comercio e Industria, de Transporte y del Ambiente.

Asimismo, la vigilancia de tales políticas ambientales, así como de la legislación se encuentra conferida a algunas dependencias, como son el Departamento del Ambiente y la Autoridad de los Ríos Nacionales, sin embargo, la primera de ellas tiene la mayor responsabilidad por lo que se refiere a los asuntos ambientales, no sólo por los cuatro directores que lo integran, que son el de asuntos rurales, el responsable del desarrollo y conservación del campo, el de la atmósfera, ruido y residuos y el Director Central de Protección Ambiental, sino además porque está a su cargo el Cuerpo de Inspectores de Su Majestad, al cual se le ha encomendado todo lo relativo al control de la contaminación de Inglaterra y Gales.

El Cuerpo de Inspectores de Su Majestad fue establecido en 1987 para agrupar a todos los inspectores y obtener un control integrado y coherente de la contaminación.

En la actualidad, esta autoridad tiene la responsabilidad de operar el sistema del control integrado de la contaminación, introducido por la Ley de Protección Ambiental de 1990, lo cual significa, entre otros aspectos, controlar la contaminación de la atmósfera, de las sustancias radioactivas, de la provocada por las actividades altamente riesgosas, así como monitorear los confinamientos y vigilar las descargas radioactivas.

Por otra parte, existe la Autoridad de Ríos Nacionales, la cual es una agencia pública independiente que fue creada en septiembre de 1989 bajo la Ley de Aguas; tiene la responsabilidad en Inglaterra y Gales sobre un amplio número de aspectos relacionados con el agua, como son la prevención de la contaminación de aguas interiores y costeras, así como de acuíferos.

Esta agencia tiene facultades relacionadas con la prevención de inundaciones, drenaje y recursos

acuáticos, así como con la pesca de salmón y en agua dulce, navegación y otras funciones como autoridad portuaria.

Otra de las facultades de esta dependencia es promover la conservación de la belleza natural y diversidad de las aguas interiores y de las costeras, la conservación de la flora y fauna acuática y el uso de tales aguas y tierras con propósitos recreativos. Cuenta con un mínimo de 8 y un máximo de 15 miembros, quienes son designados por los Secretarios de Estado para el Ambiente y para Gales, así como por el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentos. Cabe señalar que al no ser un cuerpo de la Corona no se beneficia de su inmunidad.

La Autoridad de Ríos Nacionales tiene una estructura regional que en la actualidad se dividen en 8 regiones y cada una cuenta con un Comité Consultivo de Ríos Regionales, además existe un Comité Consultivo para Gales.

Por otra parte, a nivel central existen el Consejo para Inglaterra de la Conservación de la Naturaleza y la Comisión de la Campiña, los cuales son agencias independientes dentro del Gobierno y tienen como facultades la conservación de la naturaleza. A nivel local, en las áreas metropolitanas existen los consejos distritales metropolitanos, que ejercen todas las funciones relativas al ambiente, y en las zonas rurales, cuya estructura orgánica es de dos niveles, los consejos de condado y los consejos distritales los encargados de estos asuntos, los primeros tienen a su cargo la zonificación estratégica y el manejo de residuos, y los segundos son responsables del control del desarrollo, del ambiente y de la salud pública.

Cabe señalar que las autoridades locales tienen amplias facultades por lo que se refiere a la salud pública, en este sentido, tienen a su cargo el control de la contaminación de la atmósfera y la originada por ruido, principalmente.

d) Canadá

En 1985 se expidió la Ley sobre el Ministerio del Ambiente, el cual además de estar a cargo de un ministro cuenta con un administrador general subordinado al primero.

A esta dependencia se le ha encomendado a nivel central la gran mayoría de los aspectos ambientales, de los cuales podemos destacar la conservación y mejoramiento de la calidad ambiental, particularmente del agua, aire y suelo; los recursos naturales renovables, en lo relativo a las aves migratorias y la flora y fauna silvestre en general; todo lo referente a las aguas y a la meteorología; la coordinación de

planes y programas del Gobierno Federal en materia de conservación y mejoramiento de la calidad del ambiente, así como parques nacionales, campos de batalla, sitios y monumentos históricos nacionales.

Finalmente, el Ministro del Ambiente debe favorecer el establecimiento o adopción de objetivos o normas relativas a la calidad del ambiente o a la lucha contra la contaminación; procurar que el público en general esté informado sobre los asuntos ambientales; favorecer y estimular aquellas actividades que tiendan a proteger y mejorar la calidad ambiental; cooperar con los gobiernos estatales o sus organismos o con aquellos organismos, grupos o particulares, de los programas cuyos objetivos sean análogos; y conciliar con los jefes de diversos ministerios u organismos federales, en materia de conservación y mejoramiento de la calidad ambiental.

íii. Propuesta

De acuerdo con lo hasta ahora expuesto y observando tanto la situación actual de nuestro país y el ejemplo de otros sistemas, se considera necesario proponer reformas al marco jurídico que regula la actuación de las autoridades encargadas de la gestión ambiental en México, con el objeto no sólo de modificar algunas funciones conferidas a las mismas sino también a efecto de que su creación les permita contar con un poder político y financiero más amplio, pudiendo con ello realizar acciones que verdaderamente ayuden en la prevención y control de la contaminación ambiental.

En este sentido, es conveniente que la gestión ambiental continúe siendo ejercida por una sola secretaría, a efecto de que existan acciones integrales y coherentes, lo que permitirá evitar contradicciones, sobre todo en la toma de decisiones. Para ello es necesario que la organización al interior de dicha dependencia esté basada en una perfecta distribución de actividades y funciones por proyectos o programas y no por elementos ambientales.

Es decir, desde el interior de la dependencia se debe considerar al ambiente como un todo integral y no como algo dividido que debe ser cuidado por sectores, por lo que es conveniente que una unidad esté encargada de la normatividad, otra de otorgar permisos, licencias o concesiones, otra de la elaboración y desarrollo de proyectos ambientales y una más de la vigilancia.

Asimismo, es importante que la vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental se encuentre conferida a una sola unidad administrativa, toda vez que la misma al desarrollar sus actividades ejerce actos de autoridad y existen situaciones en las cuales es necesario que se inspeccionen varios aspectos y pudiera ocurrir que no se tuviera facultad para ello.

Sin embargo, es factible que la Comisión Nacional del Agua continúe vigilando lo relativo a la prevención y control de la contaminación del agua y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se encargue de los demás aspectos como es lo concerniente a residuos peligrosos, flora y fauna acuática y silvestre, impacto ambiental, zona federal marítima, terrestre, etcétera.

En consecuencia, es necesario que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente cree a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y le otorgue las facultades de vigilante de la legislación ambiental federal, entre otros aspectos.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente debe contemplar la facultad de dicha Procuraduría de disponer en favor de determinados programas las multas que imponga, permitiéndole por lo tanto remediar algunos aspectos de contaminación ambiental.

Finalmente, el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca deberá incorporar de manera específica las facultades de la procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como su organización interna.