

00721
670



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

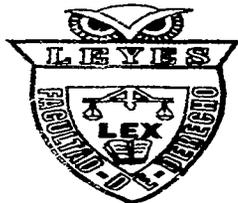
FACULTAD DE DERECHO

“ANALISIS DE LA FACULTAD LEGISLATIVA DE
LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS
MUNICIPIOS EN MATERIA AMBIENTAL”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :
LOURDES PARRA BUENDIA



ASESORA: LIC. VIRGINIA BARRUETA SALVADOR

MEXICO, D.F.

2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS**

OFICIO FDER/SEJE/055/03.

ASUNTO: Aprobación de Tesis.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR.
P R E S E N T E.**

La pasante **LOURDES PARRA BUENDÍA**, con número de cuenta 9024473-9, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección de la Lic. Virginia Barrueta Salvador, titulada: **"ANÁLISIS DE LA FACULTAD LEGISLATIVA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS EN MATERIA AMBIENTAL"**.

La pasante **PARRA BUENDÍA** ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la **APROBACIÓN**, para los efectos académicos correspondientes.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación, dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho".

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D. F., a 15 de octubre de 2003.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE ESTUDIOS
JURÍDICO-ECONÓMICOS

LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO.

cle

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2

Ciudad Universitaria, a 9 de septiembre de 2003.

LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO

Director del Seminario de Estudios Jurídico-Económicos
Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México
Presente.

Distinguido Maestro Arias Lazo:

Me permito informarle que la alumna Lourdes Parra Buendía, con número de cuenta 9024473-9, ha concluido el trabajo de investigación inscrito en el seminario a su digno cargo, y realizado bajo mi asesoría, el cual se intitula: "Análisis de la Facultad Legislativa de las Entidades Federativas y los Municipios en materia Ambiental".

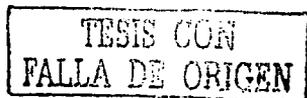
Por lo anterior, mucho le agradeceré que, si para ello no encontrara inconveniente, se continúe su trámite para aprobación e impresión de la misma a fin de que la interesada pueda llevar a cabo su recepción profesional.

Sin otro particular, le reitero la seguridad de mi consideración más atenta y distinguida.

ATENTAMENTE



LIC. VIRGINIA BARRUETA SALVADOR
Asesora de Tesis



AGRADECIMIENTOS

A Dios, entre otras cosas, por haberme dado la oportunidad de concluir esta fase de mi vida universitaria.

A Luis Parra y Elena Tapia, mis adorados abuelos, en homenaje póstumo, ya que fueron inspiración para mi formación profesional.

A Manuel Raúl Parra Tapia y María de Lourdes Buendía Torres, mis amados padres, que con su cariño, apoyo y comprensión, he realizado muchas de mis metas trazadas.

A mis hermanos, cuñada y sobrinito, por el cariño, paciencia y empuje en todos estos años.

Al Dr. Jorge Moreno Collado, por ser un excelente amigo, maestro, guía y confidente.

A la Lic. Virginia Barrueta Salvador, por su amistad incondicional y su gran apoyo en la realización de este trabajo.

Al Lic. Herman Martínez Inclán, por su amistad y apoyo incondicional.

A la Lic. Angélica Hernández Reyes, por ser mi mejor amiga y porque siempre hemos estado juntas.

Al Lic. Guillermo Tapia y a la Lic. Marineyla Cabada, por su apoyo y compañerismo durante tantos años.

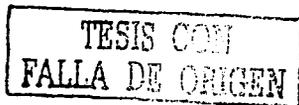
A Herlinda Rodríguez por ser tan importante en el momento oportuno.

A la Dra. Guillermina González, por su gran apoyo y por ser una luz en mi vida.

A Jacqueline Avendaño, por nuestra amistad que inició junto con nuestra carrera universitaria.

Al Dr. Roberto Duque, por ser un excelente ejemplo como persona, compañero y profesionista.

A la Sra. Lourdes Estrada, por su gran apoyo y atinados consejos.



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE

Introducción	9
Capítulo I Los niveles de gobierno en México: Federal, Estatal y Municipal.....	13
1.1. El Estado.....	15
1.2. Elementos del Estado.....	17
1.2.1. Población	18
1.2.2. Territorio.....	21
1.2.3. Gobierno	24
1.3. Base Constitucional	26
1.4. La existencia de una dualidad de gobiernos: Federal y Local	28
1.5. La forma en que se armonizan las facultades del Estado Federal y de las Entidades Federativas. Artículo 124 Constitucional.....	30
1.6. El Artículo 133 Constitucional y la preponderancia del Federalismo	31
1.7. El nivel de gobierno de las Entidades Federativas	33
1.8. El Municipio y el papel que desempeña como órgano técnico-administrativo de los estados.....	34
Capítulo II El Congreso de la Unión como órgano depositario del Poder Legislativo a nivel Federal.....	42
2.1 El principio de división de poderes	43
2.1.1. Generalidades.....	43
2.1.2. Evolución.....	46
2.1.3. Base Constitucional en México.....	49
2.2. El Poder Legislativo Federal.....	51
2.2.1. Órganos que lo integran	51
2.2.2. Funciones.....	53
2.3. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados	65
2.4. Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores	66
2.5. Facultades exclusivas del Congreso de la Unión.....	68
Capítulo III Marco legal vigente en materia ambiental.....	71
3.1. Generalidades en torno al Medio Ambiente	72
3.2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	76
3.3. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ..	84
3.4. Constituciones Locales.....	96
3.5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	102
3.6. Ley Agraria.....	103
3.7. Ley General de Salud	104
3.8. Ley Ambiental del Distrito Federal.....	105

3.9. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006..... 107

Capítulo IV La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) 110

4.1. Naturaleza Jurídica 113

4.2. Objeto..... 127

4.3. Funciones..... 127

Capítulo V Análisis de la facultad legislativa exclusiva del Congreso de la Unión en materia ambiental, los problemas que conlleva y las posibles soluciones..... 130

5.1. Fundamento Constitucional: Artículo 73, fracción XXIX-G..... 131

5.2. Problemas que se desprenden de dicho precepto..... 132

5.2.1. Una centralización en su atención..... 133

5.2.2. Carencia de facultades de las Entidades Federativas y de los Municipios para regular en sus respectivos ámbitos el problema ambiental..... 135

5.2.3. Ineficiencia de la Federación para poder atender debidamente el problema ambiental..... 137

5.3. Propuestas..... 139

5.3.1. Que se reforme el Artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido que a los Estados y los Municipios se les faculte para expedir los ordenamientos conforme a su ámbito territorial en materia ambiental 140

5.3.2. Que se determine en la Constitución, con claridad y precisión, en qué casos tanto la Federación, como los Estados y los Municipios tendrán facultades para expedir normas en materia ambiental 142

5.3.3. Que exista una verdadera coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios para proteger, prevenir y restaurar el medio ambiente en todo el país..... 143

5.3.4. La creación de un organismo descentralizado en materia ambiental..... 146

CONCLUSIONES..... 153

BIBLIOGRAFÍA..... 157

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

El medio ambiente constituye una de las mayores riquezas de los países, la cual no puede ser valuable económicamente, ya que en general es obra de la naturaleza y no por mano del hombre, que comprende la flora, la fauna, el aire, el agua, los bosques, etcétera. En el caso de México, constituye uno de los Estados con un medio ambiente rico y variado, que sin embargo, poco a poco lo hemos ido destruyendo por la falta de conciencia de la población, por los procesos de globalización e industrialización que contaminan el ambiente, el agua, el aire, erosionan el ambiente, talan árboles; en fin, se destruye paulatinamente el medio ambiente, en perjuicio de la salud de la población.

Tal es la importancia del medio ambiente en el Estado mexicano que se ha creado la SEMARNAT (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales), que precisamente tiene como función establecer los programas y emprender las acciones tendientes a preservar el medio ambiente, en concordancia de la Federación con los Estados y sus municipios. Lamentablemente, puesto que este organismo es una Secretaría de Estado que forma parte de la Administración Pública Centralizada, toda la actuación del gobierno en materia ambiental se centraliza de tal forma que a las entidades federativas y a los municipios no se les deja participar en forma protagónica en funciones de acción y decisión en tal cuestión.

Lo anterior es propiciado, además, por el hecho que el Congreso de la Unión, dentro de las facultades de que está investido de acuerdo al artículo 73 constitucional, la fracción XXIX-G, textualmente señala:

"El Congreso tiene facultad:

"... XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de

sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico".

De dicho texto constitucional infiero que el Congreso de la Unión, en su carácter de órgano depositario del Poder Legislativo Federal, es el encargado de crear toda la normatividad en materia de preservación y restauración del medio ambiente, la cual es aplicable a toda la República, siendo leyes obligatorias para las entidades federativas en términos del artículo 133 de la Carta Magna. De tal manera, los gobiernos estatales y municipales tienen que someterse a la voluntad del Congreso Federal, al sentido de los ordenamientos creados por éste en tal ámbito, sin que aquellos cuenten con voz ni voto, ni puedan crear normas aplicables a sus contextos territoriales, tanto estatales como municipales.

Tal situación la considero inadecuada pues los gobiernos estatales y los municipales son los que más contacto directo tienen con los problemas del medio ambiente en sus entidades, por lo cual debieran ser los encargados de expedir la normatividad adecuada para protegerlo, prevenirlo y restaurarlo, en aspectos secundarios, para que el Congreso de la Unión se abocara única y exclusivamente a aspectos de mayor importancia a nivel federal.

En este contexto, el objetivo central de la presente investigación radica en analizar si es adecuado que el Poder Legislativo Federal se aboque en forma monopólica a crear el marco legal en materia del medio ambiente, o si es necesario reformar el artículo 73 constitucional, a efecto de que a las entidades federativas y los municipios se les confieran facultades reguladoras al respecto, con lo que se atenderá debidamente el reto tan grande que representa la debida protección, prevención y restauración del medio ambiente, contribuyen a la mejor salud de la población, a preservar la riqueza natural del país y a diversificar los lugares turísticos, que representan una importante fuente de divisas.



Para la consecución del objeto de esta investigación, la presente tesis está estructurada en la siguiente forma:

En el Capítulo I, estudio los diferentes niveles de gobierno que coexisten en la República Mexicana: federal, estatal y municipal, estableciendo su fundamento constitucional y las características de cada uno de ellos, así como la forma en que armonizan sus facultades y colaboran mutuamente.

En el Capítulo II, analizo al Congreso de la Unión como órgano depositario del Poder Legislativo Federal en cuanto a sus facultades, integración y funciones. La justificación de esto radica en el hecho de que él goza de la facultad exclusiva de legislar en materia ambiental y del equilibrio ecológico, de lo cual surge una centralización en cuanto a su regulación, excluyendo de la misma a los estados y a los municipios.

En el Capítulo III, investigo los diferentes cuerpos legales que norman la cuestión ambiental y ecológica, partiendo de las disposiciones de la Constitución Federal, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las distintas leyes sustantivas de carácter federal que las reglamentan, al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en el cual se establecen los programas y acciones emprendidas por el gobierno federal en tal materia, durante el presente sexenio. Igualmente, analizo las disposiciones de algunas Constituciones de las entidades federativas que aluden a la protección del medio ambiente, como una garantía individual de los gobernados a tener derecho a uno, que sea adecuado para su desarrollo o que se enfocan a la protección de las comunidades indígenas desprotegidas del país.

El Capítulo IV, lo dedico al estudio de la SEMARNAT en su carácter de órgano perteneciente a la Administración Pública Federal centralizada a quien se encomienda la supervisión y determinación de las acciones a llevar a cabo para la preservación y restauración del medio ambiente y del equilibrio ecológico, de cuya

regulación se desprende la centralización que existe en torno a él, que impide a los estados y municipios participar equitativamente en la toma de opiniones y de acciones.

Finalmente, en el Capítulo V, examino la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Federal, el cual constituye el fundamento de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia del medio ambiente y del equilibrio ecológico, de lo cual se derivan diversos problemas que impiden que tales materias no sean adecuadamente resueltas en forma compartida por los tres niveles de gobierno y que por virtud de la centralización que de iuris y de facto existen en la realidad, el gobierno federal haya sido incapaz de resolverla adecuadamente. De tal análisis surgen las propuestas que hago en este mismo Capítulo de la investigación.

Capítulo I

Los niveles de gobierno en México: Federal, Estatal y Municipal

CAPÍTULO I

LOS NIVELES DE GOBIERNO EN MÉXICO: FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.

La organización jurídico-política de la sociedad conocida como *Estado*, se conforma por tres elementos fundamentales: el territorio, la población y el gobierno, siendo este último quien ejerce el poder para beneficio de los gobernados. Cada Estado puede adoptar como forma la república o la monarquía, dependiendo de si el poder se ejerce en forma democrática y dividido el poder en forma equilibrada, o si se ejerce por una sola persona, en quien se concentra el poder.

En el caso de nuestro país y con fundamento en lo ordenado por el artículo 40 constitucional, México es una república, pero además es federal, lo cual implica una dualidad de gobiernos: uno federal, que abarca a todo el país, en el cual recae la soberanía y cuyas decisiones repercuten para toda la nación; y otro local, propio de cada una de las entidades federativas, cuya actuación únicamente tiene efectos sobre cada territorio en particular. Con ello ubico dos niveles de gobierno: el Federal y el Local.

Sin embargo, existe un tercer nivel de gobierno, el cual se ubica a nivel municipal, entendiendo por municipio la unidad técnica y jurídica en que se organizan los estados, la cual implica un vínculo más cercano y directo entre el gobierno y la población.

Ahora bien, lo que justifica el abordamiento del presente trabajo radica en explicar cuáles son los distintos niveles de gobierno que surgen de nuestra forma de organización jurídica y política, así como de su federalismo, lo que permitirá entender las razones por las cuales propongo la justificación de que el problema ambiental se aborden por ellos, a fin de evitar una centralización.

1.1. EL ESTADO.

Etimológicamente, el vocablo *Estado* "deriva de *stato, stare, status*, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia".¹

Refiriéndome al aspecto doctrinal, cito a continuación algunas definiciones de *Estado*, pronunciadas por doctos en la materia.

Para Miguel Acosta Romero "es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas".² Me parece bastante completo este punto de vista, ya que alude a todos los elementos tradicionales del Estado (territorio, población y gobierno). Algo a destacar es que este autor considere al Estado como una organización soberana de una sociedad, con lo que deja en claro que por encima del Estado no existe otra autoridad, puesto que este representa la voluntad y aspiraciones máximas del pueblo, como ha quedado plasmado en el artículo 39 Constitucional.

Para George Jellinek, el Estado es "una corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio...".³ Este tratadista, en lugar de referirse al gobierno como elemento del Estado, alude al *poder*, el cual considero que es un atributo imbitito en aquél, pero no elemento. Por otra parte, me parece acertada su indicación de que el poder del Estado originario, en virtud de que se lo transfiere la colectividad en forma directa, para la realización de sus fines.

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso*, 14ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 104.

² *Ibidem*, p. 106.

³ JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, Trad. Fernando de los Ríos Urrutí, Continental, México, 1985, p. 47.

Luis Sánchez Agesta define al Estado como "una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad".⁴ Juzgo completo el punto de vista del autor indicado, ya que del mismo se desprenden no tan sólo los elementos que conforman al Estado, sino igualmente la finalidad perseguida con su instauración: el bien común, el cual debo entender como el bienestar otorgado a los gobernados en los distintos órdenes de la vida.

Efraín Moto Salazar opina que el Estado es "una población asentada en un territorio y con un gobierno suficientemente fuerte para mantener el orden interno y el respeto exterior".⁵ No comparto totalmente la opinión de este autor, ya que a mi juicio la magnitud del poder que posee el gobierno no le da la característica de ser Estado, sino más bien la existencia de órganos estatales dotados de autoridad, con atribuciones dimanadas de la ley. Pongo el ejemplo de algunos Estados tercermundistas, quienes no tienen gobiernos sólidos, sino bastante frágiles, como por ejemplo Chile, Colombia, Nicaragua o países de África, los cuales son fáciles presas de presiones extranjeras, lo que sin embargo no les quita su calidad de Estados.

Para Modesto Seara Vázquez, el Estado "es una institución jurídico-política, compuesta de una población establecida sobre un territorio, y provista de un poder llamado soberanía".⁶ Al aludir este jurista a que el Estado es una institución jurídico-política, significa que una sociedad asentada en un territorio está regida por normas que no sólo rigen su comportamiento, sino además su organización del poder público.

⁴ Citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Limusa, México, 1989, p. 4.

⁵ MOTO SALAZAR, Efraín, Elementos de Derecho, 30ª ed., Porrúa, México, 1995, p. 56.

⁶ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, 15ª ed., Edit. Porrúa, México, 1994, p. 79.

Para Eduardo García Máynez, el *Estado* "es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación, que se ejerce en determinado territorio".⁷ Este jurista establece como elemento del Estado al poder, y no al gobierno, indicando que éste se revela por medio de un conjunto de normas y actos normativamente regulados, mientras que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico.⁸

Una vez que se he citado y comentado opiniones doctrinales en torno al concepto de Estado, estimo apropiado formular una definición propia, la cual hago en los siguientes términos: el Estado constituye la organización jurídica y política de una sociedad, situada en un territorio específico, sobre la cual ejerce autoridad un Gobierno investido de un poder.

Explicando mi definición, diré que es una organización jurídica porque existe un orden normativo con base al cual se rige la conducta de gobernantes y gobernados; pero también es política, porque el Estado surge como resultado de la voluntad de la sociedad; por una ficción legal que adquiere relevancia en el mundo fáctico en la medida en que la población así lo quiere, a efecto de poder conseguir objetivos comunes.

1.2. ELEMENTOS DEL ESTADO.

Aún cuando existen varias posturas doctrinales en cuanto a cuáles son los elementos del Estado, la mayoría de ellos concuerdan en que son tres: población; territorio y gobierno. A continuación explico lo que implican.

⁷ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 39ª ed., Porrúa, México, 1988, p. 98.
⁸ Cfr. *Idem*.

1.2.1. POBLACIÓN.

El Estado es un producto social, o sea, una creación de los hombres y para los hombres, en aras de realizar sus fines. Consecuentemente, la *población* como elemento del Estado, ocupa un lugar primero en la explicación de sus elementos, pues carecería de sentido hablar del territorio y del gobierno sin previamente existir un grupo de personas asentadas sobre un territorio, sobre el cual los órganos estatales ejercieran su poder.

Conviene aclarar desde este momento que *población* y *pueblo* son dos conceptos distintos, aunque autores como Hans Kelsen así lo afirmen. La razón es que la primera es un elemento del Estado, mientras que el segundo es más sociológico, estando más ligado a la idea de *nación*, la cual es "el acto espiritual colectivo de adhesión, que en cada momento verifican todos los partícipes de una determinada nacionalidad. Es un plebiscito cotidiano. Una nación es un alma, un principio espiritual, una se halla en el pasado, la otra en el presente. Una es la posesión en común, la voluntad de continuar haciendo valer la herencia indivisa que ha recibido, la culminación de un largo pasado de esfuerzos, sacrificios y devoción, como el culto a los antepasados".⁹

Pese a que Hans Kelsen utiliza el término *pueblo*, su concepto es el de población, al señalar que son "los seres humanos que residen en el territorio estatal".¹⁰

Según el parecer de Modesto Seara Vázquez, la *población* es el "conjunto de individuos sometidos a la autoridad fundamental del Estado".¹¹ Esto debo interpretarlo en el sentido que a las personas que se encuentran dentro del territorio de un Estado, le son aplicables las normas jurídicas y el poder del gobierno.

⁹ ANCONA SÁNCHEZ-ZAMORA, Elsa Martina, El Derecho a la Doble Nacionalidad en México, 1ª ed., Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1996, p. 38.

¹⁰ KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, 2ª ed., UNAM, México, 1988, p. 276.

¹¹ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Op. cit., p. 79.

Miguel Acosta Romero señala que el elemento poblacional del Estado es "un conjunto de individuos que forman la sociedad humana que es la que se organiza políticamente...".¹² El elemento novedoso que, me parece aporta este jurista, es la organización política de los individuos, lo cual debo entenderlo como una estructuración del poder, una elección de las fórmulas para gobernar.

Eduardo García Máynez asevera: "Los hombres que pertenecen a un Estado comprenden la población de éste".¹³ Estimo que, en el umbral del siglo XXI, cuando la igualdad entre el hombre y la mujer existe realmente, no es recomendable referirse únicamente a los "hombres", sino a los seres humanos los que conforman el elemento población.

Dicho autor afirma que la *población* puede ser considerada como *objeto* o *sujeto* de la actividad estatal. En el primer caso, los miembros que integran la población están sometidos a la autoridad política, en una relación de subordinación frente al Estado, formando el *objeto* del ejercicio del poder; mientras que en el segundo, en su calidad de ciudadanos, intervienen en la formación de la voluntad general, siendo *sujetos* de la actividad del Estado, en un plano de coordinación.¹⁴

El hecho de formar parte de la población de un Estado le permite a las personas adquirir la nacionalidad o la ciudadanía de éste país, lo cual les confiere derechos y obligaciones.

Respecto a lo que es la *nacionalidad*, Ignacio Galindo Garfias comenta: "La persona, física o moral es sujeto de relaciones jurídicas de orden político: derechos y prerrogativas, deberes y obligaciones, que se establecen entre la Nación y sus súbditos. Este conjunto de relaciones jurídicas atribuibles a una persona, crean una determinada

¹² ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 108.

¹³ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Op. cit., p. 100.

situación frente al Estado a que pertenece dicha persona. A esta situación se le denomina Nacionalidad".¹⁵

Consecuentemente, la nacionalidad es un vínculo jurídico y político que se establece entre el gobernado y el Estado, que hace surgir derechos y obligaciones recíprocas. En el caso de México, los que tienen la nacionalidad mexicana gozan, por ejemplo, de las garantías individuales que consagra nuestra Ley Fundamental.

Referente a la *ciudadanía*, Amancio Alcorta expresa que "es aquella condición jurídica en cuya virtud los individuos intervienen en el ejercicio de la potestad política de una sociedad determinada".¹⁶ Tratándose de México, el artículo 34 constitucional señala que son ciudadanos mexicanos los que siendo mexicanos, han cumplido dieciocho años y tienen un modo honesto de vivir.

La condición jurídica de ciudadano le permite a las personas intervenir en la vida política del país, participando en los procesos electorales o siendo elegido para ocupar cargos públicos, por ejemplo.

De lo dicho anteriormente, puedo afirmar que los rasgos principales de la población, como elemento del Estado, son los siguientes:

- Un conjunto de personas físicas, independientemente de su nacionalidad, raza, religión, posición social, etc.
- Residentes en el territorio del Estado;
- Sometidas al orden normativo impuesto por los órganos que detentan el poder estatal.

¹⁴ Cfr. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Op. cit.*, pp. 100 y 101.

¹⁵ GALINDO GARFIAS, Ignacio, *Derecho Civil*, 10ª ed., Porrúa, México, 1990, p. 385.

¹⁶ ALCORTA, Amancio, *Curso de Derecho Internacional Privado*, 2ª ed., Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, pp. 316 y 317.

- Con derechos públicos subjetivos y obligaciones impuestas por el orden normativo.

1.2.2. TERRITORIO.

Una vez presente el elemento humano del Estado, se requiere que éste se asiente en un lugar determinado, esto es, en un territorio, no entendido en su acepción gramatical como la "extensión de tierra perteneciente a una nación, provincia, comarca, etc.",¹⁷ sino en su acepción jurídica, como elemento de dicha organización jurídico-política de la sociedad.

Este elemento, según Miguel Acosta Romero, es "la realidad físico-geográfica que en nuestros días es compleja y sobre la cual el Estado ejerce su soberanía".¹⁸

De acuerdo a la anterior definición, el territorio no es únicamente una extensión de tierra, sino toda una geografía que abarca además agua y espacio aéreo. Es importante destacar también de esta definición que en el territorio se ejerce la *soberanía*, concepto que más adelante analizare con profundidad y que por el momento me limitaré a decir que es "el poder superior que explica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del Estado, de tal manera que por encima del concepto de soberanía, no se acepta ningún otro que limite el poder estatal".¹⁹

Según Eduardo García Máynez, *territorio* es "la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder".²⁰ La noción de *espacio* empleada por éste tratadista se debe tomar en un sentido lato, es decir, que comprende el aéreo, marítimo y terrestre en

¹⁷ GARCÍA-PELAYO Y GROSS, Ramón, Pequeño Larousse Ilustrado, Ediciones Larousse, México, 1980, p. 995.

¹⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 108.

¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 109.

²⁰ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Op. cit., p. 98.

donde los órganos estatales ejercen el poder válidamente, de acuerdo con las normas jurídicas creadas.

De acuerdo con George Jellinek, la significación del territorio se manifiesta en dos formas distintas, a saber:

- Negativa, consistente en que ningún poder extraño puede ejercer su autoridad en el territorio, sin el consentimiento del Estado; y
- Positiva, relativo a que todas las personas que viven en el ámbito territorial se encuentran sujetas al poder estatal.²¹

El territorio mexicano comprende, según el artículo 42 constitucional:

- I. *El de las partes integrantes de la Federación (31 entidades federativas y el Distrito Federal);*
- II. *El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;*
- III. *El de las Islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;*
- IV. *La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;*
- V. *Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y*
- VI. *El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.*²²

Fernando Martínez Pérez afirma que, en el Estado moderno el territorio presenta dos caracteres:

²¹ Cfr. Idem.

- a) *Estabilidad*, puesto que la población se instala en él de manera permanente;
- b) *Limitación*, ya que están fijados sus límites de manera precisa y difícilmente variables por medio de fronteras, en cuyo interior ejercen su actividad la población y el gobierno.²³

Por otra parte, existen teorías que tratan de explicar la relación existente entre el Estado y su territorio, destacando las siguientes:

1. *Como elemento constitutivo del Estado*. Se concibe al territorio como una parte integrante de la naturaleza del Estado, al cual se dirige de modo exclusivo el ejercicio del poder público.²⁴

2. *Como objeto del poder estatal*. Se refiere a aquél aspecto objetivo en el cual se ejerce el gobierno del Estado.

3. *Teoría del territorio límite*. Sostiene que es el perímetro dentro del cual se ejerce el mando del Estado; el límite material de la acción efectiva de los gobiernos.²⁵

4. *Teoría de la competencia*. Considera que el territorio es la porción de la superficie terrestre sobre la que se aplica, con posibilidad real de ejecución, el ordenamiento jurídico del Estado. Por otra parte, si considero que la *competencia* es, en un sentido lato, "el ámbito, esfera o campo, dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones"²⁶ y en un sentido estricto "la medida del poder o facultad otorgado a un órgano jurisdiccional para entender de un

²² Cámara de Diputados, Marco Artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, D. F., 2003, p.58

²³ Cfr. MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, Vid. "Territorio", Diccionario Jurídico Espasa, Madrid, 1999, p. 956.

²⁴ Cfr. MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, Op. Cit., p. 956.

²⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 957.

²⁶ GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, Textos Universitarios, México, 1990, p. 141.

determinado asunto",²⁷ infiero que esta teoría se refiere al territorio dentro del cual válidamente puede aplicarse el orden normativo del Estado.

Una importancia fundamental del territorio es que determina y limita el ámbito espacial de validez del orden normativo, pues a decir de Hans Kelsen, "significa que las medidas coactivas, las sanciones establecidas por ese orden, tienen que ser aplicables únicamente en dicho territorio y ejecutarse dentro de él".²⁸ Por consiguiente, las normas que se pretende aplicar fuera del territorio del Estado de que emanan, son extraterritoriales, atentan contra el Derecho Internacional, por lo cual no son válidas.

1.2.3. GOBIERNO.

En la doctrina no existe consenso en cuanto a éste elemento del Estado, ya que mientras unos autores aluden a *gobierno*, otros hablan de *poder* o *autoridad*. Por otra parte, comparto el primer criterio, ya que como lo explicaré más adelante, el poder y la soberanía son atributos imbricitos de todo Estado, la cual es ejercida por los órganos estatales. No obstante, aludiré a varias opiniones que me permita formar otro criterio.

Uno de los autores que se refiere al *gobierno* como elemento del Estado, es Efraín Moto Salazar para quien "representa el elemento autoridad o poder".²⁹ Para entender tal opinión, conviene decir que Ignacio Burgoa asigna al término *autoridad* dos significados fundamentales:

1. En una primera acepción equivale a "poder, potestad o autoridad que es susceptible de imponerse a algo, y, referida al Estado, como organización jurídica y política de la sociedad humana, implica el poder con que está investido, superior a

²⁷ Idem.

²⁸ KELSEN, Hans, Op. cit., pp. 247-248.

²⁹ MOTO SALAZAR, Efraín, Op. cit., p. 59.

todos los que en él existan o puedan existir, y que se despliega imperativamente, en tal forma, que a nada ni a nadie le es dable desobedecerlo o desacatarlo..."³⁰

2. En su segunda acepción, en el contexto del Derecho Público, se entiende "aquél órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre. Bajo este aspecto ya no implica una determinada potestad, sino que se traduce en un órgano del Estado, constituido por una persona o funcionario o por una entidad moral o cuerpo colegiado, que despliega ciertos actos, en ejercicio del poder de imperio..."³¹

Por consiguiente, los términos *poder* y *autoridad* son rasgos característicos del elemento gobierno, que van entrelazados, puesto que la segunda carece de eficacia si carece de lo primero, pero no son elementos del Estado.

Por su parte, Eduardo García Máynez considera como elemento del Estado al poder en lugar del gobierno, afirmando que toda sociedad organizada requiere de una voluntad que la dirija, la cual constituye el poder del grupo, el que necesariamente debe ser coactivo, esto es, que sus mandatos son obligatorios, pudiéndose imponer por la fuerza.³²

Hans Kelsen es otro tratadista que se refiere al *poder* como elemento del Estado, entendiéndolo en una dualidad de perspectivas: como soberanía, relativo a la cualidad de tal poder, que le da eficacia y validez al orden normativo; y como funciones del Estado.³³

Miguel Acosta Romero, por su parte, se refiere a los *órganos de gobierno* como elemento del Estado, afirmando que "todo Estado, cualquiera que sea su signo

³⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 28ª ed., Porrúa, México, 1991, p. 187.

³¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit., p. 187.

³² Cfr. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Op. cit., p. 102.

³³ Cfr. KELSEN, Hans, Op. cit., p. 302.

filosófico-político, ejerce su soberanía y poder a través de los órganos de gobierno".³⁴ Este autor también se refiere a la soberanía como característica del poder del Estado, y a los órganos de gobierno como los facultados para ejercer ese poder.

Atento a lo dicho, el gobierno, como elemento del Estado, equivale a los órganos dotados de facultades de decisión y ejecución, que ejerce un poder al que nada le es oponible, que le permite realizar los fines asignados al Estado.

1.3. BASE CONSTITUCIONAL.

La Constitución constituye el ordenamiento de mayor jerarquía en nuestro sistema jurídico, que se encarga de establecer, por una parte, los derechos fundamentales de los gobernados, y por otra, la organización del poder público, aspectos ambos que se encargan de regular de forma más amplia las leyes secundarias. En tal sentido, el federalismo encuentra sustento jurídico en el artículo 39 de la Ley Fundamental, que textualmente señala:

*"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".*³⁵

Para entender la trascendencia de tal precepto, es necesario tener presente que a partir de que México logró su independencia en 1821, ha pasado por dos etapas de gobierno centralista, en donde se ha concentrado el poder en una sola persona, teniendo resultados desastrosos para el país. Me refiero al período en que gobernó con un poder absoluto Antonio López de Santa Ana, concentrando en él todo el poder público. Precisamente dicho centralismo implicó que las decisiones se tomaran desde el

³⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 110.

centro del país, desde la presidencia de la República, no dejando a las entidades federativas facultades que les fueran propias y que rigieran en sus territorios.

Ello explica en gran medida la intervención norteamericana de 1847, que merced a los Tratados Guadalupe-Ocampo ocasionó que se perdiera más de la mitad del territorio nacional, pues el Presidente Santa Ana no se preocupaba por lo que sucedía en todo el país, sino únicamente en la Capital, y puesto que en diverso territorio del país ni siquiera existía población ni gobierno local, no existió una defensa del territorio nacional.

La segunda etapa en la cual encuentro un centralismo *de facto* es en la etapa del *Porfirismo*, en la cual Porfirio Díaz se sirvió del poder para el beneficio propio y de unas clases privilegiadas, concentrándolo en torno a su persona, sin que existiera ningún gobierno local que lo enfrentara, porque independientemente de que en la Constitución se estableciera de *iuris* un sistema federal, en la práctica no sucedió así, puesto que el único gobierno que existía era el central que ejercía la figura del presidente.

Ante tales antecedentes, resultaba obligado que en la Constitución de 1917 se estableciera de manera clara las bases jurídicas para el establecimiento de un verdadero sistema federal, en el cual existiera una conjugación del gobierno federal con el estatal, sin contraponerse, sino coadyuvando a que el poder público tomara en cuenta la voluntad de las entidades federativas, como un reconocimiento a su autonomía, a su propia identidad de su espacio.

³⁵ Cámara de Diputados, artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F., 2003, p. 53.

1.4. LA EXISTENCIA DE UNA DUALIDAD DE GOBIERNOS: FEDERAL Y LOCAL.

Para entender el federalismo como una forma de Estado que adoptan las repúblicas, he de partir de la idea que existe el *Estado simple* y el *Estado compuesto o complejo*, basándose esta distinción en el ejercicio de la soberanía en el Estado. "Si la soberanía en el Estado se considera como una e indivisible y se ejercita sobre una sola población, en un solo territorio, estamos en presencia de un Estado simple (...) Si por el contrario, el ejercicio de la soberanía está repartido entre un Estado mayor y una serie de Estados menores que contribuyen a formarlo, tenemos entonces el Estado compuesto".³⁶

En el primer caso, se tiene una república centralista, como sucede con Francia o Colombia; mientras que en el segundo, se trata de un Estado federal.

Consecuentemente, federal es la forma de Estado opuesta o diferente a central, pues si bien en ambos existen los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, "mientras en el Estado centralista operan en forma directa e inmediata sobre la totalidad del territorio y del pueblo, en las federaciones, además de actuar en el plano nacional o general, existen al mismo tiempo y se limitan mutuamente con el Legislativo, Ejecutivo y Judicial de cada entidad, cuya competencia se reduce a su propio territorio".³⁷

Así surge el federalismo como una forma de Estado adoptada por las repúblicas, que cuenta con las siguientes características:

a) Tiene aplicación sobre un territorio formado por los correspondientes a todas las entidades federativas que conforman el Estado.

³⁶ *Ibidem*, p. 403.

³⁷ RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, *Op. cit.*, p. 158.

b) Cuenta con una población propia, que corresponde a la población total del Estado federal, además de la que es propia de cada entidad federativa.

c) Existe una dualidad de gobierno: uno federal, ejercido a través de los poderes federales, sobre el cual recae la soberanía del país; y otro local, propio de cada estado miembro de la unión.

d) Las leyes federales son aplicables a todos los Estados miembros, ya que son la norma suprema de la Unión, elaboradas por un órgano central, mientras que las leyes locales sólo tienen validez y aplicación en el territorio de la entidad federativa, siendo expedidas por sus órganos locales, no pudiendo contravenir el pacto federal.

e) El Estado federal goza de soberanía, mientras que los estados-miembros son autónomos y libres, pero únicamente en su régimen interior. Y aunque muchos autores señalan que éstos últimos son soberanos, insisto, la soberanía es una sola y recae en la federación.

f) Los estados miembros "poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho que el órgano legislativo de cada Estado miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos Estados miembros pueden realizar, por medio de leyes, cambios en sus Constituciones",³⁸ a condición de no contravenir el pacto federal.

g) En el órgano legislativo central, que legisla para toda la federación, están representadas las entidades federativas que la integran, que en el caso de México corresponde a la Cámara de Senadores.

³⁸ KELSEN, Hans, Op. cit., p. 378.

1.5. LA FORMA EN QUE SE ARMONIZAN LAS FACULTADES DEL ESTADO FEDERAL Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. ARTÍCULO 124 CONSTITUCIONAL.

Si como lo mencione anteriormente, el federalismo implica una dualidad de gobiernos (federal y local) que coexisten al mismo tiempo, para que no desemboque en un enfrentamiento e invasión de facultades, es que el Constituyente de Querétaro de 1917 dispuso en su artículo 124 constitucional lo siguiente:

"Las facultades que no estén expresamente reservadas a la federación, se entienden conferidas a los estados".

Con dicho texto legal los legisladores pretenden que no exista una invasión en el ámbito de competencia y de facultades de los Poderes federales en los locales, o de éstos en aquellos, estableciendo una regla simple que se puede sintetizar en el hecho de que las facultades de la federación están previstas en la Carta Magna, como por ejemplo: las facultades exclusivas del Congreso de la Unión en determinadas materias previstas en el artículo 73 de la Carta Magna, las cuales, por el hecho de estar determinadas en forma expresa en el texto constitucional, se infiere que los congresos locales no pueden legislar en tales materias, que dada su importancia, compete a todos los estados miembros de la Unión y no a alguno de ellos en particular.

Lo mismo cabe decir respecto de las facultades de que goza el Poder Ejecutivo Federal, puesto que el mismo tiene una dualidad de carácter: Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, representando a todo el Estado mexicano frente al extranjero, lo cual le faculta para celebrar tratados internacionales, declarar la guerra en nombre de México, etc., facultades todas de las cuales no goza el titular del Ejecutivo local, esto es, el gobernador del Estado, el cual únicamente ejerce sus funciones de gobierno y actos de ejecución de la ley en el ámbito de la entidad estatal.

De tal manera, resulta evidente que las facultades de la federación son más restringidas, puesto que son únicamente las previstas en la Constitución en forma limitativa, en tanto que las facultades de los estados es más amplia puesto que pueden referirse o regular cualquier materia que no se reserve expresamente a los poderes federales.

En todo caso, las Constituciones estatales, igual que sucede con lo ordenado por el artículo 133 constitucional, no deben contravenir el pacto federal, es decir, no deben atentar contra la estructura de los niveles de gobierno federal y estatal, pues los intereses de la federación están por encima de los propios de las entidades federativas.

Lo anterior no implica que la federación pueda libremente invadir el ámbito competencial de los estados miembros de la Unión, ni de éstos en la esfera de acción de aquella, pues de no respetarse ambos ámbitos procede el Juicio de Amparo contra los actos de autoridad que atentan contra ello, con fundamento en lo ordenado por el artículo 103 constitucional, fracciones II y III.

1.6. EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL Y LA PREPONDERANCIA DEL FEDERALISMO.

El artículo 133 Constitucional textualmente señala: *"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes locales de los Estados".*³⁹

³⁹ Cámara de Diputados, Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F., 2003, p. 170.

Del análisis de tal precepto se infiere que la Constitución es la Ley Fundamental del Estado Mexicano, no sólo porque se encarga de estructurar al mismo y de establecer los derechos fundamentales del hombre, sino porque "mantener tal supremacía su superioridad sobre las demás leyes, es sostener la vida misma del pueblo, su organización política y legal y el que pueda perdurar la nacionalidad en el tiempo y en el espacio".⁴⁰

"El poder constituyente - órgano creador -, una vez otorgada la Constitución desapareció y surgieron los que esa Ley Suprema establece: órganos creados. Por eso la Constitución es la base de nuestra organización política, jurídica y económica, y todas las leyes y actos que dicten las autoridades deben estar en consonancia con ella".⁴¹

Por su parte, Carlos Arellano García estima que la relevancia del artículo 133 Constitucional reside en los siguientes puntos:

1) Establece la jerarquía que corresponde a las diversas normas del sistema jurídico mexicano.

2) Fija una subordinación de las leyes ordinarias federales a la Constitución.

3) Determina un mayor valor jerárquico de las normas federales constitucionales contenidas en los tratados internacionales y de las normas federales ordinarias frente a las normas jurídicas constitucionales o normas jurídicas ordinarias de los Estados de la República.

4) Indica una supremacía de la norma jurídica interna constitucional contenida en algún Tratado Internacional.

⁴⁰ RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, Mexicano: ésta es tu Constitución, 9ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 380.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 380-381.

5) Señala una mayor jerarquía de la norma jurídica internacional frente a las normas jurídicas constitucionales o secundarias de los Estados Unidos de la República.⁴²

Ahora bien, lo interesante del artículo 133 constitucional es que refuerza el federalismo previsto en el numeral 40 del mismo ordenamiento, ya por ejemplo, en el caso de los tratados internacionales son celebrados por el Presidente de la República, quien representa al Poder Ejecutivo Federal y gobierna para toda la Unión, representando los intereses de toda la nación mexicana. Más aún, dichos tratados, para tener el carácter de norma suprema de la unión, es menester que sean ratificados por el Senado de la República, el cual se integra por representantes de todas las entidades federativas miembros de la Unión.

Lo mismo cabe decir respecto de las leyes federales, ya que las mismas emanan del Congreso de la Unión, el cual representa al Poder Legislativo Federal, el que sin embargo crea leyes que rigen para todos los estados miembros de la Unión, en determinadas materias previstas en el artículo 73 de la Carta Magna, dejando la competencia a los Congresos locales para que establezcan la normatividad aplicable en su circunscripción territorial.

1.7. EL NIVEL DE GOBIERNO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Las entidades federativas que integran a toda la Unión gozan de autonomía en lo que se refiere a su régimen interior, aunque deben supeditarse a los mandatos de la Constitución Federal para no contravenir el pacto federal, e igual que la federación, también existen los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aunque de carácter local, de donde se desprende que crean las leyes locales, las cuales se ejecutan y se aplican al caso particular para resolver una cuestión litigiosa de carácter local.

⁴² Cfr. ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Internacional Privado, 1ª ed., Porrúa, México, 1983, pp. 104-105

El Poder Ejecutivo está representado por el gobernador del Estado, el cual obviamente no goza de las facultades de que está investido el Ejecutivo Federal, es decir, no celebra tratados internacionales, no declara la guerra en nombre los Estados Unidos Mexicanos; en pocas palabras, no goza de las atribuciones que están previstas en el artículo 89 de la Constitución Federal.

El Poder Legislativo se deposita en la legislatura local, la cual se integra únicamente por la Cámara de Diputados, que se encarga de crear normas aplicables únicamente en el territorio de la entidad federativa de que se trata.

El Poder Judicial se integra por el Tribunal Superior de Justicia Local y en general por los juzgados locales que se encargan de resolver los conflictos surgidos entre los gobernados de carácter estatal.

Del mismo modo existe un territorio, una población y un gobierno: el primero comprende la extensión territorial de la entidad federativa de que se trata; la segunda es la gente que habita su territorio; y el tercero se ejerce por el Gobernador del estado.

1.8. EL MUNICIPIO Y EL PAPEL QUE DESEMPEÑA COMO ÓRGANO TÉCNICO-ADMINISTRATIVO DE LOS ESTADOS.

El Municipio constituye la unidad técnico administrativa en que se divide un estado, el que enseguida explicaré.

Gabino Fraga lo define como "una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la

Constitución. El Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada".⁴³

Miguel de la Madrid Hurtado refiere:

"El Municipio es sociedad natural domiciliaria... es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa... activamente participativa (que) puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo integral..."⁴⁴

La Enciclopedia Jurídica Omeba plantea la siguiente definición de municipio: "es, jurídicamente, una persona constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional".⁴⁵ Es importante esta definición del municipio, pues lo contempla desde un plano normativo como una persona moral o jurídica colectiva, lo cual encuentra fundamento dentro de nuestro sistema jurídico, en la fracción I del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, que textualmente señala:

"Son personas morales:

*I. La Nación, los Estados y los Municipios..."*⁴⁶

Igualmente, no debe perderse de vista que el Municipio guarda cierta dependencia con respecto al Estado, como por ejemplo, en lo relativo a los ingresos que éste le administra; o en el hecho que no cuenta con facultades reservadas a la

⁴³ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 38ª ed., Porrúa, México, 1998, p. 278.

⁴⁴ MADRID HURTADO, Miguel de la, Exposición de motivos correspondientes a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, Cámara de Senadores, México, 1982, p. 10.

⁴⁵ Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, Buenos Aires, Argentina, 1975, p. 1090.

1042.

⁴⁶ Agenda Civil del Distrito Federal, artículo 25, Código Civil para el Distrito Federal, México, D.F., 2003, p. 20.

Federación o a los Estados. De esta manera, no puedo concebir al municipio sin la previa existencia de un Estado.

De lo apuntado hasta el momento, concluyo que para definir correctamente al municipio, debo tomar en consideración todos los elementos que, en opinión de los tratadistas, son característicos de esta institución: la población que lo integra (elemento humano), el espacio geográfico en que se asienta (territorio) y los fines que persigue. Con base a lo anterior, a título personal defino al municipio en los siguientes términos:

Es la persona jurídico colectiva que constituye el cimiento sobre el cual se dividen territorialmente y organizan administrativa y políticamente las entidades federativas, a través de la cual se logran satisfacer las necesidades de las comunidades, contribuyendo a la descentralización de la actividad estatal.

El municipio se integra por los siguientes elementos:

Población.

Según Jellinek, "los hombres que pertenecen a un Estado, forman su población".⁴⁷

Mientras que Hans Kelsen considera que la población son "los seres humanos que residen en el territorio estatal".⁴⁸

No debo perder de vista que tales definiciones de población la enfocan como elemento del Estado, no del municipio; empero, considero que lo único en que tiene que variar es que ese conglomerado de personas residen en un municipio, y por lo mismo, es de menores dimensiones. Por ello, mi postura es que la población de un Estado es

⁴⁷ JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, Ed. Albatros, Buenos Aires, Argentina, 1978, p. 332.

⁴⁸ KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Ed. UNAM, México, 1988, p. 278.

un agregado humano que tiende hacia la unidad, la cual entre más se logra más eficaz es el Estado.

El Municipio, como célula de organización, requiere de una población, pero esto no le basta, sino que además esté unida por vínculos de identificación, como los que se derivan de un mismo lenguaje, pasado histórico, tradiciones, lazos de sangre, costumbres, religión, educación, e inclusive la alimentación y el vestido.

El municipio es el asiento de la convivencia y no el de la mera coexistencia, por eso se requiere que la población de un Municipio tenga relaciones de vecindad, de proximidad, de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad, de integración. No basta la simple coexistencia de respeto, sino que es indispensable una amplia identificación entre la población del Municipio, la cual para no ser sólo un agregado humano requiere estar organizada en una asociación de vecindad.

León Duguit, el gran teórico, explica el papel central que le corresponde a la solidaridad en la vida colectiva y en el Derecho, definiendo la naturaleza de la vecindad como un "derecho social evidente e insoslayable, derivada de la necesidad de la unión que tienen los hombres entre sí".⁴⁹

Aunque no considero que la mera vecindad natural de población sea suficiente para construir un Municipio, se puede afirmar que entre más definida sea esta unidad humana, mejor será la organización municipal.

La solidaridad es un espíritu que indispensablemente debe animar a los miembros de una sociedad organizada; más que una mera yuxtaposición o suma de individuos, es la unión colectiva organizada política y jurídicamente, que permitirá al conjunto de sus miembros ese desarrollo humano que es la meta del hombre como ser racional.

De aquí que el primer elemento del Municipio sea el humano, caracterizado por una asociación de vecindad, lo cual significa que la solidaridad es parte integral del Municipio; y el ser humano sólo se realiza mediante la solidaridad.

Esta independencia llamada solidaridad ya fue magistralmente reseñada por Ortega y Gasset, cuando dice: "La realidad que llamamos sociedad, sólo puede existir entre dos cosas que canjean mutuamente su ser... yo te acompaño, convivo o estoy en sociedad contigo en la medida en que yo sea tú...".⁵⁰

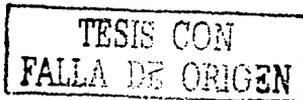
Por ello, el Municipio es en la realidad categóricamente una asociación solidaria de vecindad.

Territorio.

El territorio, como elemento del Estado, implica un espacio geográfico (terrestre, marítimo, aéreo), en donde se asienta una población, en que el Estado puede ejercer válidamente su jurisdicción. Pero en el caso del municipio, debo tener presente que el territorio en donde se asienta el municipio le es propio, pero no en forma exclusiva, ya que forma parte de un territorio mayor, que es el de la entidad federativa, y éste a su vez del Estado; por lo tanto, el Municipio no tiene un ámbito de validez especial exclusivo, pero sí propio.

Miguel Acosta Romero,⁵¹ al referirse a la coexistencia del municipio, la entidad federativa y la Federación dentro de un mismo territorio, lo explica a través de tres círculos concéntricos, de los cuales el interior corresponde al Municipio, el medio a la entidad federativa y el exterior a la Federación.

⁴⁹ KELSEN, Hans, Op. Cit., p. 277.
⁵⁰ KELSEN, Hans, Op. Cit., p. 277.



Es dable decir que los municipios son círculos primarios de convivencia. Dentro de dicho territorio se resuelven sus propios problemas y las relaciones que trascienden del mismo deberán resolverse en un círculo siguiente.

De aquí que el territorio del Municipio no es una parte que desintegre a la entidad federativa, sino por el contrario, es la porción que unida a las semejantes, integra a la propia entidad, la que a su vez, en similar nexo, integra a la Federación.

En suma, puedo afirmar que el territorio del municipio es el espacio geográfico perteneciente a la Federación, debidamente delimitado, en donde se asienta la comunidad en la cual ejercen su jurisdicción los órganos municipales.

Gobierno.

Para conceptuar el Municipio no basta, sin embargo, una asociación de vecindad asentada dentro de un territorio delimitado, que a su vez es parte integrante de una entidad superior, estatal o nacional, sino que se requiere otro elemento: el gobierno municipal.

El régimen de gobierno del Municipio se regula por el orden jurídico tanto del Estado federal, que le señala las bases fundamentales de su organización, como por el de la entidad federativa, quien respetando las normas anteriores, concretiza e individualiza las características del propio gobierno municipal.

De esta forma el Municipio, en el aspecto externo, está sujeto a la organización que le imprima el Estado, y subordinado jurídicamente puesto que su existencia no es originaria, sino derivada; pero en el aspecto interno, goza de autonomía en su organización y administración, puede planear y realizar sus acciones,

⁵¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., p.323.

y puede en general autogobernarse, eligiendo sus propias autoridades. Como ejemplo de la autonomía de gobierno de que están provistos los municipios, puedo señalar:

- La no existencia de ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado.
- La personalidad jurídica de que están investidos los Estados.
- El manejo de su patrimonio.
- La libre administración de su hacienda.

Así como el Estado persigue varios fines (seguridad pública, justicia, servicios públicos, brindar un mejor nivel de vida), todos los cuales pueden condensarse en el bien común, el municipio también los tiene, de acuerdo a la función para la cual es creado, a saber:

a) Preservarse y fortalecerse como institución, para lo cual debe pugnar por la integración y solidaridad de sus vecinos, misma que fortalecerá su propia existencia.

b) Satisfacer las necesidades colectivas de sus vecinos a través de la eficiente prestación de los servicios públicos que les son requeridos.

c) Y pugnar por el desarrollo integral de la colectividad municipal, y a través de ésta, del Estado al que pertenece.

Respecto a la importancia del Municipio, por sus fines, Carmona Romay, en sus estudios acerca del pensamiento de José Martí en materia municipal, refiere la recomendación del IV Congreso Interamericano de Municipios, efectuado en Montevideo, del 20 al 28 de febrero de 1953, de que se inscriba en el croquis de todos los edificios donde radique el gobierno municipal, la siguiente frase pronunciado por el ilustre libertador:

"Esta es la raíz y ésta es la sal de la libertad: el Municipio".⁵²

Para destacar la importancia de los fines del Municipio, E. Ahrens hace las siguientes consideraciones: "el segundo grado de las sociedades fundamentales que abarcan todos los aspectos de la personalidad humana no es una mera circunscripción territorial, es, por el contrario, una comunidad de familias para la prosecución de todos los fines esenciales de la vida; es, por lo tanto, a la vez una comunidad para el fin civil y político, para el religioso, para el económico, la industria, agricultura, comercio y consumo y para el intelectual de la instrucción. Por esta razón el Municipio puede cuidar de intereses que traspasarían el fin de una institución puramente civil. La buena constitución del Municipio exige que el principio de la autonomía municipal sea reconocido en toda la extensión posible para todos los fines esenciales de la vida".⁵³

El punto de vista del citado tratadista nos ilustra que los fines del municipio, contemplan una diversidad de aspectos, relacionados en forma directa con las necesidades de cada uno de ellos. O sea, un municipio que tiene una mayor extensión geográfica y poblacional, requiere de más servicios, en comparación con otro que sea menor en tales aspectos. Pero sea como fuere, tales fines pueden resumir en una sola idea: lograr el bienestar de la población, satisfaciendo sus necesidades.

TESIS CLAS
FALLA DE ORIGEN

⁵² CARMONA ROMAY, Adriano, Fuentes para el estudio del pensamiento de José Martí en materia del Municipio, Montevideo, Uruguay, 1953, p. 5.

⁵³ *Ibid.*, p. 13.

Capítulo II
El Congreso de la Unión como órgano depositario del
Poder Legislativo a nivel Federal

CAPÍTULO II

EL CONGRESO DE LA UNIÓN COMO ÓRGANO DEPOSITARIO DEL PODER LEGISLATIVO A NIVEL FEDERAL.

2.1. EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

2.1.1. GENERALIDADES.

El más remoto antecedente del Principio de la División de Poderes se encuentra en el pensamiento del filósofo griego Aristóteles, el cual opinaba que el poder gubernamental debía estar encomendado a tres cuerpos colegiados: la asamblea, los magistrados y el cuerpo judicial.

No obstante, el primer autor que se refirió de forma concreta a la División de Poderes fue el filósofo inglés *John Locke*, quien en su obra "Tratado del Derecho Civil", "mencionó tres poderes, que eran el legislativo, el ejecutivo y el federativo, atribuyéndoles a cada uno de ellos funciones específicas: al legislativo, le asignó la función de dictar las normas generales; al ejecutivo la de ejecutarlas o emplear en la práctica dichos ordenamientos; y al federativo le encargó los asuntos internacionales y de seguridad interna. Claramente se observa que *John Locke* no menciona al poder judicial, ya que tuvo la concepción de que esta función dependía más bien del poder ejecutivo".⁵⁴

Con dichos antecedentes, el estadista francés *Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu*, influenciado por las ideas provenientes del movimiento ideológico conocido como "La Ilustración", del pensamiento enciclopedista francés, así como de su contacto con la política inglesa y el conocimiento del gobierno y sus instituciones, formuló su Teoría de la División de Poderes, sosteniendo la conveniencia

⁵⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 11ª ed., Porrúa, México, México, 1996, p. 80.

de separar las funciones y crear un sistema de asignación de tareas, de pesos y contrapesos, en el cual cada función se encomendara a un órgano distinto.

La División de Poderes propuesta por Montesquieu queda sintetizada en su siguiente pensamiento:

"La libertad política sólo reside en los gobiernos moderados y, aun en ellos, no siempre se encuentra. La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder; pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella (...) Para impedir este abuso, es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder (...) Cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no puede haber libertad (...) Asimismo, no hay libertad si el Poder Judicial no se encuentra separado del Legislativo y Ejecutivo (...) Todo se habría perdido si el mismo hombre o el mismo organismo, ya sea de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar las causas y pleitos entre particulares".⁵⁵

Entonces, desprendo dos ideas torales en la Teoría de la División de Poderes de Montesquieu:

1. Cada función capital del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial) debe tener un titular distinto (poderes);
2. En el marco de esta separación, los poderes se vinculan recíprocamente mediante un sistema de correctivos y de vetos.
3. Es una manera de preservar las libertades del hombre.

⁵⁵ MONTESQUIEU, Carlos de Secondat, Barón de, Espritu de las Leyes, Porrúa, Colección Sepán Cuántos, México, 1990, p. 107.

Respecto de la Teoría de Montesquieu, el maestro Serra Rojas considera que "La idea básica de Montesquieu al exponer su doctrina fue la de asegurar la libertad del hombre, por la diversificación de poderes en uno solo: Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se ve inducido a abusar de él y llega hasta donde encuentra límites. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder".⁵⁶

El deseo de Montesquieu era que su teoría se perpetuara como doctrina que garantizara la limitación de un poder por otro, y así, asegurar la libertad de los hombres. Sin embargo, el rasgo fundamental de la Teoría de Montesquieu, que la distinguía de la emitida por John Locke, estriba en que la distribución del poder tenía como finalidad alcanzar la libertad de los ciudadanos y no una simple cuestión técnica de organización del poder o de eficiencia política-administrativa.

Fue así como el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, promulgada a raíz del triunfo de la Revolución Francesa, estableció: "Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución".

De esta manera, las ideas de Montesquieu y las de Juan Jacobo Rousseau (último impulsor de que el poder supremo descansara en el órgano legislativo, en tanto presunto depositario de "la voluntad general") se combinaron en diversas proporciones en las Constituciones francesas y, mientras la Ley Suprema de 1791 mantenía en equilibrio la influencia de ambos pensadores, por el contrario, la Carta de 1793 se inclinó por el espíritu roussoniano de la absoluta supremacía del cuerpo legislativo y la subordinación de las otras ramas del poder, en tanto que la Constitución del año de 1795, llevó a sus últimos extremos la técnica divisoria del poder público.⁵⁷

⁵⁶ SERRA ROJAS, Andrés, Ciencia Política, 15ª ed., Porrúa, México, 1997, p. 559.

A partir de entonces, puede afirmarse que de manera natural, el principio de la División de Poderes ha formado parte integrante del derecho constitucional liberal, siendo característica esencial de todo Estado de Derecho.

2.1.2. EVOLUCIÓN.

El Principio de la División de Poderes sostenido por Montesquieu no es un dogma fuera de época ni una fórmula teórica vana, sino más bien un principio que debe adecuarse a los cambios políticos, sociales y económicos que requiera el Estado Moderno. Por tanto, la idea original de este pensador, relativa a que cada Poder tenía que realizar única y exclusivamente una función (al Legislativo, crear leyes; al Ejecutivo, hacer cumplir la ley; y al Judicial, aplicar la norma al caso concreto) sin irrumpir en la competencia de los otros, ha quedado atrás con el discurrir del tiempo, ya que los fines del Estado se han incrementado y por tanto, se ha visto la necesidad de flexibilizar el mencionado Principio. Como muestra de ello, en el siglo pasado, se instauró el Consejo de Estado en Francia, con lo que se facultó a un órgano perteneciente al Poder Ejecutivo, ejercer funciones jurisdiccionales, para resolver los conflictos entre la administración pública y los administrados.

Entonces, originalmente el Principio de División de Poderes concibió las funciones de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial atendiendo solo a un criterio meramente formal; pero luego, con la complejidad de la sociedad y de la relación entre el Estado y los gobernantes y los fines que cada vez fueron encomendándose a aquel, hicieron posible la concepción funciones formales y materiales de los tres poderes, lo que es una clara evidencia de la evolución del Principio de la División de Poderes.

Considero conveniente definir lo que son la función formal y material, para tener una idea más clara de ellas. A este respecto, Cipriano Gómez Lara comenta que

⁵⁷ GARCÍA PELAYO, Manuel, *La División de Poderes y su control jurisdiccional*, Revista de Derecho Político, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, No. 19, 1983, p. 7.

"el aspecto formal toma en cuenta únicamente el órgano del cual emana la función; (...) el criterio material por el contrario, atiende a la esencia o naturaleza intrínseca de la función o del acto, independientemente de la autoridad de la cual emana. Es decir, el criterio material va al fin o a la esencia en cuestión".⁵⁸

En igual sentido se pronuncia Miguel Acosta Romero, para quien las funciones de los Poderes puede enfocarse desde dos criterios: 1. El formal *"consiste en atribuirle al acto, la naturaleza del órgano de donde emana, con independencia de su contenido o datos esenciales; este criterio también se conoce como subjetivo u orgánico"*, y; 2. El material, *intrínseco o esencial, "trata de perfilar los caracteres específicos de cada uno de esos actos, basándose para ello en las notas esenciales que distinguen y caracterizan a toda clase de actos".⁵⁹*

Con base en las ideas de los tratadistas, puedo decir que las funciones desempeñadas por los Poderes del Estado puede analizarse desde dos vertientes: una material, la cual atiende al contenido de la actividad; y otra formal, referida al órgano que la realiza, con independencia del acto de que se trate. De esto infiero que formalmente las funciones del Poder Legislativo son crear leyes, del Judicial resolver conflictos aplicando la norma; y del Ejecutivo, hacer cumplir la ley. Dichas funciones ya fueron mencionadas en el punto anterior. Ahora toca abordar las materiales.

Para tal efecto, diré que los Poderes del Estado no desarrollan solo funciones formales, sino materiales. Así, en el caso de nuestro país, el Poder Legislativo no se restringe a dictar leyes, sino que ejerce funciones jurisdiccionales (cuando se erige en Gran Jurado en el juicio político) o ejecutivas (aplicación de su presupuesto, designación de funcionarios). Lo mismo sucede con el Judicial, quien no sólo resuelve controversias, sino que administra su presupuesto, impone sanciones a sus miembros, designa jueces, crea jurisprudencia, emite reglamentos internos, funciones todas que se

⁵⁸ GOMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, U.N.A.M., México, 1987, p. 149.

ubican dentro del campo materialmente legislativo y ejecutivo. Tratándose del Poder Ejecutivo, también efectúa funciones correspondientes a los otros Poderes: jurisdiccionales, a través del Tribunal Fiscal de la Federación, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, entre otros; y legislativas, cuando crea reglamentos, o leyes en los casos previstos por el artículo 131 Constitucional (materia arancelaria y de comercio exterior).

En suma, cada uno de los Poderes de la Unión tienen una función primaria que cumplir, la cual no es óbice para que desempeñen excepcional y materialmente funciones que formalmente corresponden a los otros, dándose así una combinación de funciones formales y materiales.

De esta manera, *"la concepción moderna de la División de Poderes se aparta del concepto rígido, esquemático y totalizador, para ser más acorde con las necesidades sociales y sin abandonar los principios políticos, los trazos modernos y contemporáneos de la teoría de separación de poderes, potenciar positivamente, de manera equilibrada, los aspectos de cohesión, unidad de acción y requerimiento básico de que las ramas gubernamentales actúen coordinadas, asociadas razonablemente en el cumplimiento de sus cometidos..."*⁶⁰

En nuestro sistema constitucional la División de Poderes no se verifica de manera absoluta, ya que aun cuando los tres poderes son independientes, en su forma de organizarse y actuar, son partes de un todo, y se complementan entre sí para lograr el funcionamiento total del Estado. Dicho de otro modo, la División de Poderes consagrada en la Carta Magna no es rígida, sino que por el contrario es flexible, como lo he podido notar al estudiar las funciones específicas de cada uno de ellos, lo cual me parece dimana de una evolución del consabido Principio.

⁵⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primero Curso*, 14ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 803.

⁶⁰ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, *La justicia administrativa. Una moderna concepción de la División de Poderes*, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, Año 1989, No. 13, p 111.

2.1.3. BASE CONSTITUCIONAL EN MÉXICO.

El artículo 49 constitucional consagra el principio de la División de Poderes, al disponer:

“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

*“No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.*⁶¹

Del análisis del precepto en cita, se tiene que el Supremo Poder de la Federación se ejerce en toda la Nación mexicana, dividiéndose en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero solamente para su ejercicio, situación en que se apoya un gran sector de la doctrina para afirmar la no existencia de una División de Poderes, sino de un Poder único, que es del Estado, el cual se tiene que fragmentar por razones de mayor eficacia en su actuación y cumplimiento de los fines que tiene asignados, además de impedir que alguno de los Poderes se encuentre por encima de los otros, lo que en un momento dado pudiera desencadenar en un abuso de poder o ejercicio indebido del mismo.

En todo caso, como bien afirma Andrés Serra Rojas, tendría que hablarse de división o separación de funciones, ya que el poder estatal es único e indivisible.⁶² Esto también se desprende del contenido del artículo 41 constitucional, el cual prescribe que la soberanía del pueblo, se ejerce por medio de los Poderes de la Unión en el caso de

⁶¹ Cámara de Diputados, artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, D. F., 2003, p. 61

la Federación, siendo que la soberanía es única, residiendo esencial y originariamente en el pueblo (artículos 39).

Con base a lo anterior, en mi perspectiva, no existe División de Poderes, sino un solo Poder dividido solamente para efectos de su ejercicio, siendo más apropiado referirse a división de funciones. Empero, por mera práctica jurídico-política, seguiré empleando la connotación División de Poderes a lo largo de la presente investigación.

Cada uno de estos Poderes tiene asignada determinadas funciones específicas, formales y materiales, a las que brevemente me referiré después, particularmente en el caso de los Poderes Ejecutivo y Legislativo que son los que guardan interés para esta investigación.

Otro aspecto que se desprende del párrafo segundo del artículo 49 de nuestra Carta Magna es la prohibición de que se reúnan alguno de los Poderes del Estado en una sola persona o corporación, o que el Legislativo se deposite en un solo individuo, pues ello derivaría en un gobierno tiránico y despótico, que a la larga conduciría a un caos y desorden internos. Claro que este principio tiene dos excepciones contempladas igualmente en la última parte del precepto en cita, a saber:

- 1) El otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión en las circunstancias de suspensión de garantías prevista en el artículo 29 Constitucional;
- 2) La concesión de facultades extraordinarias para legislar en las materias comprendidas por el segundo párrafo del artículo 131 de la Ley Suprema.

La valía del Principio de División de Poderes, fundamentado en el artículo 49 de la Ley Fundamental, a decir de Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, radica en constituir uno de los fundamentos de todo régimen democrático y liberal, porque:

⁶² SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, 9ª ed., Porrúa, México, 1998, p. 41.

- Obliga a que el poder frene al poder, esto es, a que haya una distribución equilibrada de las funciones estatales;

- Limita el ejercicio de cada poder a través del derecho, obligándolo a realizar estrictamente la función que le es propia o le corresponde;

- Produce, por la repetición continuada de los mismos actos, la especialización en las funciones, logrando su más eficaz desempeño.

- Resulta en beneficio de la libertad individual y social, porque impide el monopolio de poderes, hecho que siempre se produce en detrimento o en violación de esas libertades.⁶³

En suma, de no existir el Principio de División de Poderes, cada uno de los órganos del Poder público ejercería sus facultades de manera desordenada e invadiendo la esfera competencial de los otros, lo que redundaría en perjuicio de los intereses colectivos.

2.2. EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL.

2.2.1. ÓRGANOS QUE LO INTEGRAN.

De acuerdo al artículo 50 de la Constitución, el Poder Legislativo Federal se deposita en el Congreso de la Unión, compuesto de dos Cámaras: la de los Diputados y la de Senadores. En el caso de la primeros, representan los intereses del pueblo; en tanto que los segundos, a las entidades federativas y el Distrito Federal, en los asuntos que a ellos les atañen.

⁶³ Cfr. RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria, Mexicano: ésta es tu Constitución, 12ª ed., Porrúa, México, 1998, p. 180.

- *Congreso de la Unión.*

Es la reunión de las dos Cámaras (Diputados y de Senadores) en una Asamblea General para atender las tareas que le confiere la Constitución, verbigracia: el caso previsto en el artículo 69 constitucional que señala: *"A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la Administración Pública del país..."*⁶⁴

Las facultades del Congreso de la Unión están previstas en el artículo 73 constitucional, las que posteriormente se mencionarán.

- *Cámara de Diputados.*

Se compone de representantes de toda la República, electos en su totalidad cada tres años, siendo un total de 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

Sus facultades generales se consagran en el artículo 73 constitucional y las exclusivas en los artículos 74, 75 y 77 del mismo ordenamiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- *Cámara de Senadores.*

Se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, renovándose la Cámara en su totalidad cada seis años.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores se contemplan en los artículos 76 y 77 de la Ley Fundamental.

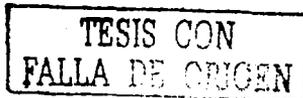
- *Comisión Permanente.*

En los recesos del Congreso de la Unión, habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros, de los cuales 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

2.2.2. FUNCIONES.

Con antelación dije que las funciones de los poderes estatales, en la actualidad, ya no se observan únicamente desde una perspectiva formal tradicional, sino que, atendiendo a las necesidades y a la evolución de las sociedades, se busca que el equilibrio del poder se garantice de mejor manera, dotando a los poderes públicos de funciones que materialmente competen a los otros. En el caso del Poder

⁶⁴ Cámara de Diputados, artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, D. F., 2003, p. 68.



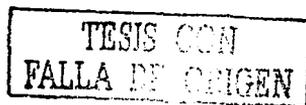
Legislativo se aplica tal situación, puesto que éste no sólo crea la ley, sino que también la ejecuta y aplica, tal como lo explicaré enseguida.

Formalmente, el Poder Legislativo tiene encomendada la función legislativa, que según Serra Rojas, "es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política".⁶⁵ Por tanto, esta función implica la creación por parte del Estado de normas con las cualidades siguientes:

- Generales, puesto que son destinadas a una generalidad de personas, no determinadas individualmente;
- Imperativas, porque su observancia es obligatoria para los particulares;
- Coercibles, pues el Estado puede valerse de la fuerza para obligar a los particulares a cumplirlas;
- Externas, porque regulan la conducta exterior de los particulares;
- Heterónomas, porque el Estado las crea para que los particulares las obedezcan.

Dicha función del Poder Legislativo está regulada por los artículos 71 y 72 de la Carta Magna, la cual señala que a través de la observancia del proceso legislativo es como el Congreso de la Unión puede crear, interpretar, derogar o abrogar las leyes. Tal función la ejerce conjuntamente con el Poder Ejecutivo, el cual sanciona, promulga y publica la ley.

El citado proceso legislativo consta de las siguientes fases:



⁶⁵ SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 43.

1) *Iniciativa de ley.*

*"Es el acto por el cual determinados órganos de Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley".*⁶⁶ De acuerdo al artículo 71 de nuestra Carta Magna, tal potestad recae en tres órganos: los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y el Presidente de la República.

Tal facultad se traduce en presentar proyectos de ley o de reformas a los ordenamientos ya existentes, de modo que una vez aprobadas por las Cámaras de Origen y Revisora (de Diputados y de Senadores), pasen a formar parte del Derecho positivo mexicano.

2) *Discusión.*

*"Es el acto de las Cámaras, que consiste en examinar un proyecto o iniciativa de ley polemizado sobre él para decidir, por medio de la votación mayoritaria, si debe ser aprobado o no".*⁶⁷

El proyecto de ley se discute por las Cámaras de Senadores y de Diputados, pudiendo fungir como Cámara de Origen o Revisora cualquiera de ellas en forma indistinta, salvo en tres casos en que necesariamente debe ser cámara de origen la de Diputados: cuando se trate de empréstitos al extranjero, reclutamiento de tropas e impuestos.

3) *Aprobación.*

Tiene lugar cuando las Cámaras del Congreso de la Unión dan su anuencia respecto a la iniciativa de ley; es decir, cuando por mayoría se ha votado

⁶⁶ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 50ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 54.

⁶⁷ SOTO PÉREZ, Ricardo, *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, 14ª ed., Esfinge, México, 1984, p. 31.

favorablemente el proyecto legal. Una vez obtenida la aprobación en la Cámara de Origen, debe remitirse a la Revisora para su aprobación, y en caso de obtenerse ésta se enviará al Presidente de la República, para los efectos constitucionales.

4) Sanción.

Es el caso por el cual el titular del Poder Ejecutivo manifiesta, mediante su firma, su conformidad con la iniciativa de ley aprobada por las Cámaras. Sin embargo, puede darse el caso de que no la aprueba, ejercitando su *derecho de veto*, que implica *"la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, por su dos Cámaras componentes"*.⁶⁸

Dicho *veto* no es *absoluto* sino *suspensivo*, "porque si el presidente no formula las observaciones en el plazo de diez días hábiles, se entiende que está de acuerdo con la ley o el decreto. Si hace las observaciones, el Congreso de la Unión deberá examinarlas y podrá tomarlas en cuenta, pero si las desecha, la ley o el decreto entrarán en vigor con el texto aprobado por el Congreso".⁶⁹

El Presidente no puede oponer el veto a las resoluciones del Congreso o de alguna de sus Cámaras, cuando:

- Ejercen funciones de cuerpo electoral;
- La Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales;
- La Comisión Permanente convoque a sesiones extraordinarias (artículo 72, inciso j).

⁶⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. Cit., p. 780.

⁶⁹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, 4ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 474.

5) La promulgación.

"Es el acto por virtud del cual el Presidente de la República ordena la promulgación de una ley o decreto previamente aprobado por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo integran".⁷⁰ Por lo tanto, se trata de un requisito de formalidad que el Presidente tiene la obligación de cumplir para que las leyes o decretos tengan vigencia, el cual se complementa con el *refrendo* que deben hacer los Secretarios de Estado a que corresponda el ramo sobre el que versen, sin el cual no asumen fuerza compulsoria. Esto, con fundamento en lo previsto en el artículo 92 constitucional.

6) Publicación.

Mediante ésta se hace del conocimiento de la población la existencia de una ley que debe ser cumplida a partir de su entrada en vigor. Dicha publicación debe hacerse en el Diario Oficial de la Federación

7) Iniciación de la vigencia.

A partir de la fecha en que entre en vigor la ley es cuando se vuelve exigible su cumplimiento por parte de los gobernados, correlativa a la obligación del Estado de exigirlo coactivamente para el caso de no hacerse voluntariamente. Aún cuando en la Constitución se siguen contemplando dos sistemas mediante los cuales se determina la entrada en vigor de las leyes (sincrónico y sucesivo), los mismos han quedado en desuso, pues merced a los adelantos en las comunicaciones, en un instante se puede enterar todo el público de la existencia de una ley y de su entrada en vigor.

Hasta aquí he explicado la función que desde una perspectiva formal es la importante del Poder Legislativo Federal. Ahora, corresponde explicar, materialmente, algún ejemplo en el cual desempeña funciones jurisdiccionales o ejecutivas. En el primer caso y un ejemplo típico es cuando se erige en jurado al calificar la responsabilidad política en que incurren los servidores públicos, en que la Cámara de Diputados presenta la acusación y la de Senadores resuelve lo conducente. Enseguida explicaré con mayor detalle esta cuestión.

Cuando un servidor público comete un delito durante el tiempo de su encargo, incurre en responsabilidad penal, la cual se hace efectiva mediante la aplicación de la legislación penal correspondiente. Pero antes de ponerlo a disposición de las autoridades penales, se debe proceder al juicio de declaración de procedencia.

Al respecto, Emilio Rabasa y Gloria Caballero comentan: "El fuero significa inmunidad, esto es, quienes lo poseen también están sujetos a los procedimientos y penas establecidas por las leyes, pero antes de que sean consignados ante las autoridades penales competentes y sujetos a proceso se requiere un acto previo y especial: el desafuero o juicio de procedencia, por el que se suprime la inmunidad de que gozaban hasta ese momento".⁷¹

De tal manera, cuando un servidor público cometa un delito durante el tiempo de su encargo, para efectos de su responsabilidad penal, no se le puede poner en forma directa a disposición de la autoridad investigadora, sino que es requisito *sine qua non* el que previamente se haga la declaración de procedencia

⁷⁰ BURGEO ORIHUELA, Ignacio, Op. Cit., p. 782.

⁷¹ RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, Op. cit., p. 297.

correspondiente; a *contrario sensu*, cuando el servidor público cometa una conducta delictiva durante el tiempo en que se encuentre separado de su cargo.

Sobre el particular, el artículo 111 Constitucional prescribe en su primer párrafo:

"Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado".⁷²

Si la Cámara de Diputados resuelve que es procedente la declaración de procedencia, el servidor público quedará a disposición de la autoridad investigadora, para que se inicie el procedimiento penal, con base en la legislación penal aplicable. En caso contrario, se suspenderá todo procedimiento posterior, aunque ello no es óbice para que el servidor público pueda ser acusado de algún delito al terminar su encargo, pues tal declaración no prejuzga los fundamentos de la imputación.

El efecto de la declaración de procedencia será separar del cargo al servidor público, durante el tiempo que esté sujeto a proceso penal. Si la sentencia

⁷² Cámara de Diputados, Artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D. F., 2003, p. 122.

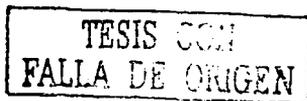
es absolutoria, el servidor público podrá volver a reasumir su función; y si es condenatoria, se le aplicarán las sanciones penales correspondientes.

En lo que respecta a los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, para proceder penalmente en contra de éstos por delitos federales, se sigue el mismo procedimiento señalado, con la diferencia que la declaración de procedencia tendrá el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

En el caso de la responsabilidad penal del Presidente de la República se sigue el mismo procedimiento que en el caso del juicio político; o sea, la Cámara de Diputados se erige en órgano acusador y la de Senadores en un jurado de sentencia, basándose ésta última en la legislación penal.

Las sanciones a imponer a los servidores públicos, serán las que señale la legislación penal correspondiente, dependiendo del delito de que se trate. Sin embargo, el propio Título Cuarto de la Constitución establece algunas bases sobre el particular, a saber:

- Tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido o de los daños o perjuicios causados.
- Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.



Asimismo, la fracción V del artículo 74 de la Constitución faculta a la Cámara de Diputados para conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 constitucional y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauran. Ahondando en esta cuestión, es dable decir que en la responsabilidad política, exigible mediante juicio político, pueden incurrir aquellos servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones cometen "actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho"⁷³. Si bien la Constitución no aclara qué se debe entender por esto último, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sí lo señala, al disponer lo siguiente:

"Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

"I. El ataque a las instituciones democráticas;

"II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

"III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

"IV. El ataque a la libertad del sufragio;

"V. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

"VI. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y

"Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a

⁷³ Cámara de Diputados, Fracción I, del Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal”.

“ ...

“ ...”⁷⁴

Así pues, se entiende que el servidor público que realiza sus funciones afectando los intereses primordiales de la colectividad a la que representa y debe servir, como podría ser en su seguridad, impartición de justicia, estabilidad y desarrollo económico, salvaguarda de la democracia; o que conculcan los derechos fundamentales de los individuos o la sociedad, o violan las disposiciones constitucionales o de las leyes federales, incurren en responsabilidad política.

Debe indicarse que el juicio político no procede por la mera expresión de las ideas, lo que se justifica plenamente, ya que se trata de una garantía individual prevista en el artículo 6º Constitucional, relativa a la libertad de expresión.

Los servidores públicos que pueden incurrir en esta responsabilidad son los siguientes: *“Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los*

Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, D. F., 2003, p. 120.

⁷⁴ Artículo 7º, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Porrúa, México, D.F., 2003, p. 3.

Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”.

De igual modo, “los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de éste título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales, para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda”.

“ ...

“ ...

“ ...

“ ...”⁷⁵

Del análisis del texto transcrito, se puede decir, que estos servidores públicos pertenecientes a las entidades federativas también pueden incurrir en responsabilidad política, al igual que los servidores públicos federales antes mencionados, pero en supuestos específicos, que se justifican por el hecho de que, atento a lo dispuesto tales servidores no pueden contravenir lo dispuesto en el pacto federal, ni hacer un uso indebido de los recursos de la Federación, pues ello redundaría en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Asimismo, y en respeto de la autonomía que gozan las entidades federativas, es que se estatuye que la resolución mediante la cual se determina la responsabilidad

⁷⁵ Cámara de Diputados, Artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D. F., 2003, p. 121.

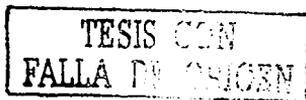
política en que incurrieron estos servidores públicos locales, sólo se comunica a las legislaturas locales, para que sean éstas las que se encarguen de imponer la sanción.

Refiriéndome a las sanciones aplicables para el caso de responsabilidad política, se puede decir que consisten en destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Con esto se busca despedir de su cargo, empleo o comisión, a aquellos pseudoservidores, cuya función únicamente afecta los intereses de la colectividad o de su buen despacho; pero además impedirles por un tiempo perentorio (que varía dependiendo de cada caso en particular) que vuelvan a desempeñar un nuevo cargo, lo que a la vez redundará en que la función pública se desempeñe de acuerdo a los principios que la fundamentan, eliminando funcionarios corruptos y deshonestos.

En cuanto al procedimiento del juicio político para hacer exigible la responsabilidad política puedo sintetizarlo en los siguientes términos:

a) Cualquier ciudadano que tenga conocimiento de que un servidor público ha cometido alguna de las conductas que dan lugar a la responsabilidad política, puede formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, aportando las pruebas conducentes.

b) La Cámara de Diputados es el órgano que se encarga de hacer la acusación ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, una vez que hubiere recabado las pruebas y substanciado el procedimiento respectivo.



c) La Cámara de Senadores es la que resuelve, como se explicará más adelante.

Debe hacerse notar que en el procedimiento indicado, el servidor público acusado goza de la garantía de audiencia, dándosele la oportunidad de que conozca la naturaleza de la acusación y de ofrecer las pruebas tendientes a demostrar su inocencia.

No es el único ejemplo en que el Poder Legislativo ejerce funciones materialmente jurisdiccionales; sin embargo, es ilustrativo de la evolución del principio de División de Poderes. Respecto a las funciones ejecutivas que materialmente realiza, pongo como ejemplos: la aprobación y aplicación de su presupuesto; la determinación del Presidente del Congreso de la Unión; el nombramiento de las diversas Comisiones Legislativas, etc.

2.3. FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Estas facultades de que se encuentra investida la Cámara de Diputados se encuentran previstas en el artículo 74 de la Carta Magna, sobresaliendo las siguientes:

La fracción I se refiere al Bando que debe expedir para dar a conocer a todo el país el Presidente de la República electo que haga el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Le corresponde examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.

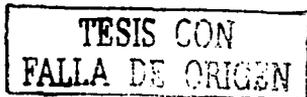
La Cámara de Diputados revisa la Cuenta Pública, a efecto de valorar la gestión financiera; en que se utilizaron los recursos y si se cumplieron los objetivos fijados. En caso de existir diferencias entre los ingresos y los egresos, o si existen datos inexactos, se fincarán las responsabilidades a que haya lugar.

2.4. FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE SENADORES.

El artículo 76 de la Carta Magna contempla éstas, las que a continuación comento.

La fracción I contempla una facultad del Senado que implica un control sobre el Ejecutivo Federal, a efecto de analizar su política exterior, la cual debe estar apegada a ciertos principios: autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de controversias, etcétera. Igualmente, aprueba los tratados y convenciones diplomáticas celebradas por aquél, para que si los mismos son apegados a los postulados de la Constitución, pasen a formar parte de la Ley Suprema de la Unión, de conformidad con el artículo 133.

La fracción II también contempla otro mecanismo de control del Senado sobre el Ejecutivo, pues ratifica los nombramientos hechos por éste respecto a ciertos funcionarios pertenecientes a áreas estratégicas del gobierno: Procurador General de la República, ministros, jefes superiores del Ejército, la Fuerza Aérea, etc.



Las fracciones III y IV autorizan a la Cámara de Diputados para resolver lo conducente a actos que implican la utilización de la fuerza dentro o fuera del país, o permitir el ingreso de tropas al país. Si se toma en cuenta que nuestro país es pacífico, para cambiar su política al respecto se precisa la aceptación de quienes representan la voluntad de todos los estados miembros de la Unión.

La fracción V, se refiere a la declaración que hace el Senado, para el caso de que desaparezcan los poderes en alguno de los Estados miembros de la Unión, de nombrar un gobernador provisional, electo por aquél, a propuesta de una terna del Presidente, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente. Dicho gobernador provisional debe convocar a elecciones.

La fracción VI lo faculta para actuar como mediador en las cuestiones políticas que surgen entre los poderes estatales, cuando lo soliciten éstos, o cuando se haya interrumpido el orden constitucional por un levantamiento armado.

La fracción VII faculta al Senado para erigirse en jurado de sentencia en los casos de juicio político. Si la Cámara de Senadores considera que existen elementos que acrediten que efectivamente el servidor público incurrió en responsabilidad política, procederá a sancionarlo con su destitución e inhabilitación, en su caso. Aunque cabe hacer la salvedad que tratándose de los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, la resolución de la Cámara de Senadores únicamente es declarativa, comunicándose a la legislatura local correspondiente, para que sea ella la que imponga la sanción.

La fracción VIII faculta al Senado para designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, de la terna que le someta a su consideración el Presidente de la República, al igual que otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario. Dicha facultad constituye un control del Ejecutivo, a la vez que del Poder Judicial, por parte del Senado.

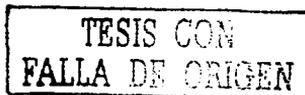
La fracción IX lo faculta para nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Antes de la reforma de 1996 al artículo 122 constitucional, gobernaba al Distrito Federal un Jefe de Departamento, que era nombrado por el Presidente de la República. Merced a dicha reforma, a partir del 5 de diciembre de 1997, desapareció el Departamento del Distrito Federal, pues de conformidad con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el gobierno capitalino se ejerce por conducto del Jefe de Gobierno, el cual es electo democráticamente, durando en el cargo 6 años.

La facultad de nombramiento y remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal de que está investido el Senado se refiere, en el primer caso, opera para el caso de que haya sido removido al mismo. Y en el segundo supuesto, operará por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.

2.5. FACULTADES EXCLUSIVAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Las facultades del Congreso de la Unión se encuentran previstas en el artículo 73 constitucional, las cuales podemos sintetizar en:

- *La admisión y formación de nuevos Estados;*



- *La imposición de las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.*
- *La fijación de las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobarlos y reconocer y pagar la deuda nacional.*
- *Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo del artículo 123 constitucional.*
- *Para declarar la guerra, en vista de los datos proporcionados por el Ejecutivo.*
- *Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.*
- *Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.*
- *Para establecer los delitos federales y las penas correspondientes.*
- *Para conceder amnistías por delitos federales.*
- *Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituirlo.*
- *Para aceptar la renuncia al cargo de Presidente.*
- *Para establecer contribuciones sobre: comercio exterior; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales; instituciones de crédito y sociedades de seguros; energía eléctrica, etcétera.*
- *Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología, etc.*
- *Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo.*

Las facultadas consignadas en el artículo 73 de la Ley Fundamental son exclusivas del Poder Legislativo Federal, de tal suerte que las legislaturas de los estados miembros de la Unión, al igual que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal únicamente pueden legislar en todas las materias no incluidas en tal precepto. Esto, en debida observancia de lo ordenado por el artículo 124 constitucional que a la letra señala: *"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"*⁷⁶.

En los siguientes capítulos abundaré en la facultad de legislar en materia ambiental, salud y de desarrollo en lo concerniente al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁷⁶ Cámara de Diputados, Artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, D. F., 2003, p. 167.

Capítulo III

Marco legal vigente en materia ambiental

CAPÍTULO III

MARCO LEGAL VIGENTE EN MATERIA AMBIENTAL.

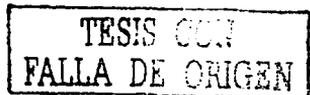
El Derecho es una disciplina social cuya existencia e importancia se justifican por atender, desde una perspectiva normativa, una realidad concreta del Estado (en este caso México), que en el tema de mi investigación es el medio ambiente, cuyo interés para la población es fundamental por cuanto a su afectación pone en riesgo el equilibrio ecológico, las riquezas naturales e indirectamente la salud pública.

En este marco, afortunadamente en materia ambiental existe un marco jurídico vasto, que comprende a la Constitución Federal, leyes federales, reglamentos y otros tantos ordenamientos, enfocándome únicamente a los que considero más importantes. Tal estudio permitirá entender si la regulación de tal cuestión es acertada, a qué autoridades se encomienda la misma y en todo caso, analizar cuáles son las reformas que es de menester realizar a los cuerpos normativos.

3.1. GENERALIDADES EN TORNO AL MEDIO AMBIENTE.

Explicar el medio ambiente implica contextualizarlo, pero no únicamente desde el punto de vista ecológico, sino social ya que en palabras de Efraín Pérez, *"una estrategia para una vida sustentable, la calidad de la vida humana, que se pretende alcanzar con el desarrollo sustentable incluye una vida prolongada y saludable, educación, acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida decente, libertad política, garantía de los derechos humanos y no violencia. El desarrollo es real solo si se mejora la vida en esos aspectos"*.⁷⁷

Interpretando el punto de vista del citado autor infiero que para que el ser humano se desarrolle en forma individual y la sociedad en su conjunto, es menester



contar una premisa fundamental: un medio ambiente adecuado para el desarrollo de todo el potencial físico e intelectual y para elevar su nivel de vida social, político, económico, demográfico, cultural, etcétera, porque si los individuos no están sanos, difícilmente podrán aportar el cien por ciento de su capacidad y por ende, la sociedad no podrá evolucionar, ni crecer.

Conviene aclarar que *“ambiente no es sinónimo de calidad de vida (...) aunque ambas expresiones se encuentran íntimamente ligadas. Esta relación se explica por el hecho de que la “calidad de vida” depende en buena medida de la calidad del ambiente...”*.⁷⁸

Más aún, *“es evidente que las condiciones del ambiente físico influyen en la calidad de vida de las personas, pero no menos evidente es que también incide y de manera principal lo que se llama el ambiente social de las personas. La idea de la calidad de vida de las personas excede entonces la calidad del ambiente físico, que es el objetivo en el cual habitualmente se centra la atención de la legislación ambiental”*.⁷⁹

Hablar del *ambiente social* es referirme al medio en donde nos desarrollamos, como son las personas con las que interactuamos, el lugar y sus características físicas y ambientales donde laboramos, vivimos y viajamos. Por ello y en razón de que la ciencia del Derecho se encarga precisamente de regir estas relaciones que se dan entre los propios individuos y el medio que nos rodea, es de donde nace el derecho ambiental.

Después de los comentarios previos, me abocaré a definir lo que es el medio ambiente. Gramaticalmente, el Diccionario de la Real Academia Española lo conceptualiza como el *“conjunto de circunstancias físicas que rodean a los seres*

⁷⁷ PÉREZ, Efraín, *Derecho Ambiental*, McGraw-Hill, México, 2001, p. 25

⁷⁸ BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 25.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 26.

vivos".⁸⁰ Estimo que esta definición sitúa al medio ambiente como el elemento físico en que interactúan no sólo los seres humanos, sino cualquier ser vivo, sea que pertenezca al reino animal, vegetal o mineral.

María Molliner considera que el medio ambiente es el *"elemento en que vive o se mueve una persona; se puede hacer referencia al medio físico, medio acuático o medio social y consecuentemente al medio ambiente, puesto que de su origen latino ambiens ambientis es lo que rodea o lo que cerca"*.⁸¹ Considero bastante completa esta definición ya que coincide con la idea de que el medio ambiente no únicamente puede limitarse al aspecto ecológico, biológico o físico, sino al social.

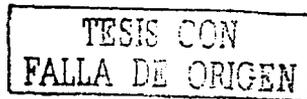
Raúl Brañes entiende al medio ambiente como *"un conjunto de elementos, que se intercalan provocando la aparición de nuevas propiedades globales, no inherentes a los elementos aislados que constituyen un sistema (...) la palabra ambiente se utiliza para designar genéricamente todos los sistemas posibles dentro de los cuales se integran los organismos vivos. Estos a su vez se presentan como sistemas. En consecuencia la palabra "ambiente" se utiliza para designar el ambiente "humano" —o más exactamente el ambiente del "sistema humano" —sino también todos los ambientes posibles de los sistemas de los organismos vivos en general"*.⁸²

Me parece interesante el punto de vista del referido tratadista pues ciertamente el medio ambiente es un todo dentro de cual el hombre vive e interactúa con los demás seres humanos y vivos en general, de tal manera que si el medio ambiente es adecuado y sano, no únicamente el hombre se desarrolla, sino todos los demás seres vivos en general. De ello podría sacar una fórmula: medio ambiente sano = calidad de vida óptima; o también medio ambiente inadecuado = mala calidad de vida.

⁸⁰ Diccionario de la real Academia de la Lengua Española, Porrúa, México, 1980, p.65.

⁸¹ Citado por PÉREZ, Efraim, Op. Cit., p.4

⁸² BRAÑES, Raúl, Op. Cit., p. 21



Jurídicamente, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente define al medio ambiente en la fracción I de su artículo 3° en los siguientes términos: *"El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados".(...)*⁸³

Pienso que la definición que hicieron los legisladores acerca de lo que es el medio ambiente resulta adecuada, ya que toma en cuenta los diversos elementos a que antes he referido. Por mi parte y únicamente para efectos de la presente investigación, la cual se enfoca preferentemente a una concepción del medio ambiente desde el punto de vista de la naturaleza, propongo la siguiente definición de medio ambiente:

Es el conjunto de elementos existentes en la naturaleza que rodean a una determinada colectividad, que les permite desarrollarse individual y colectivamente y cuya preservación corresponde al Estado y a la sociedad, impidiendo que se deteriore, porque ello redundaría en perjuicio del equilibrio ecológico y de la salud pública.

La colectividad, con una inconciencia acerca del daño que causa, día con día contamina más el medio ambiente, tirando basura, talando árboles, provocando incendios en los bosques, invadiendo zonas de reserva ecológica, produciendo por vía de fábricas o vehículos expulsión de residuos que dañan el aire que respiramos.

Por una parte la incapacidad de las autoridades para proteger el medio ambiente, implementando las acciones que sean necesarias para ello o creando el marco legal o infraestructura que se requiere para ello, aunado a una falta de cultura del medio ambiente por parte de la población, es lo que ha ocasionado que éste se deteriore más y más, con las consecuencias nocivas para la salud.

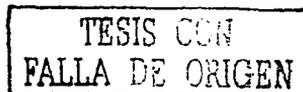
⁸³ Artículo 3° de la Ley general de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Edit. Porrúa, México, 2002, p. 7.

Sin embargo, eso no es lo más lamentable, sino el hecho que personas, en la búsqueda de obtener un lucro indebido, perjudican el medio ambiente, sin importarles el daño que a la sociedad y a la naturaleza le causan. Ejemplos sobre la forma en que lo hacen, sobran: Talando árboles en forma immoderada y sin la autorización correspondiente; invadiendo zonas de reserva ecológica; provocando incendios con la consabida erosión del suelo; contaminando con residuos tóxicos la flora, la fauna y el agua.

Por consiguiente, ante la falta de conciencia social y ante los riesgos que enfrenta el medio ambiente y el equilibrio ecológico es lo que ha motivado a los legisladores a regular tales materias que resultan importantes para que la sociedad tenga una calidad de vida óptima, que sea un contexto propicio para desarrollar todo su potencial y para permitir que los seres humanos y vivos en general puedan nacer y desarrollarse sanamente. Precisamente en los siguientes apartados explicaré los ordenamientos jurídicos vigentes y más importantes que se encargan de normar al medio ambiente y al equilibrio ecológico.

3.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Todas las sociedades han tenido necesidad de normar su conducta de acuerdo a una multiplicidad de cuerpos normativos de diversa jerarquía, impuestas a sus integrantes, unas veces en forma coactiva por órganos especializados, y otras, acatadas voluntariamente por los mismos. Lógicamente que existen diversos niveles de jerarquía de las normas, lo cual obedece a la importancia y papel que cada una de ellas tiene dentro del Estado. Precisamente, cuando estas normas rigen la vida del Estado, organizando sus poderes, delimitando sus funciones y estableciendo los derechos y garantías de los habitantes y del Estado, reciben el nombre de Constitución.

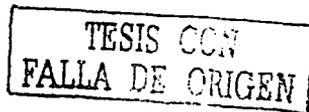


Ahora bien, la Constitución, concebido como el ordenamiento fundamental del Estado, no se puede ubicarlo en aquellos regímenes monárquicos y despóticos en donde la voluntad del soberano era lo que prevalecía, sin sujetar su actuación a ninguna norma, sino con la decadencia de la autoridad del Imperio medieval, principalmente. Por ello se afirma que la formación del moderno régimen de la Constitución acontece en la Edad Media, puesto que durante el período que comprende la guerra de reconquista del territorio español contra los moros, las cartas, los fueros, etc., otorgados por los monarcas a regiones, ciudades y villas, crearon un sistema que se caracterizó por la vigencia uniforme de varios principios generales, como la igualdad ante la ley, la inviolabilidad del domicilio, el derecho a ser juzgado por los jueces naturales, participación en la cosa pública y responsabilidad de los funcionarios. Intentos semejantes hubo en el resto de Europa.

Jellinek, al igual que muchos autores, coinciden en que el nacimiento de la Constitución se inicia en Inglaterra y se desarrolla en las colonias norteamericanas, que viven ya el principio de declaración de los derechos humanos.

Por consiguiente, la Constitución se vincula a los Estados modernos, a la idea de un "Estado de Derecho" en que tanto gobernantes como gobernados tienen que sujetar su actuación al imperio de la ley; y desde esa perspectiva acontecimientos históricos universales como la Revolución Francesa o la Independencia de las Trece Colonias norteamericanas han contribuido grandemente al imperio de la Constitución, al comprender que sólo mediante la promulgación de una Ley Fundamental se puede aspirar a garantizar los derechos fundamentales del hombre y a organizar los poderes del Estado.

Filosóficamente, se puede decir que la Constitución refleja las ideas que acerca de los derechos del hombre, de la forma de gobierno y de la manera de organizar los poderes del Estado tiene la sociedad. Tan significativo cuerpo normativo es donde se condensan las aspiraciones sociales; donde se refleja la voluntad de



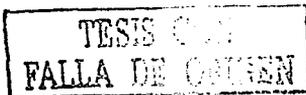
colectividad, ya que sin duda es producto de la decisión de ésta de darse a sí mismo un instrumento garantizador del Estado de Derecho, de su libertad, de justicia y de protección de los valores fundamentales del hombre.

Como resultado de la supremacía de la Constitución dentro del sistema jurídico de un Estado, es que surgen ideas como el constitucionalismo, las cuales implican que todas las demás leyes sustantivas, adjetivas, reglamentarias, etc., tienen que ceñirse a los mandatos constitucionales, pues de lo contrario serán inconstitucionales, y por ende, carentes de validez. En otras palabras, constitucionalismo es sinónimo de preponderancia de la Ley Fundamental sobre cualquier otro cuerpo normativo. Por encima de la Constitución no hay nada.

La doctrina coincide en que una Constitución comprende dos partes esenciales:

- a) Dogmática, que contiene un sistema de limitaciones a la acción del poder público frente a los individuos o grupos sociales, son las llamadas garantías individuales y sociales.
- b) Orgánica, que se refiere a la creación y organización de los poderes públicos con sus correspondientes competencias; es la manera como se crean y organizan los órganos del Estado, y se asigna a cada uno de éstos sus atribuciones, a fin de que vivan y actúen siempre dentro de un régimen de derecho.⁸⁴

En el caso de nuestra Constitución comprende en sus primeros 29 artículos consagra las garantías individuales (dentro de las cuales también quedan comprendidas las garantías sociales, como las previstas en los artículos 3° y 27), que constituyen un conjunto de derechos públicos subjetivos tutelados por el Estado, verbigracia: la vida, la libertad, la seguridad, la igualdad, etc.



En el caso del tema que me compete, es decir, de la protección que a nivel constitucional se hace del medio ambiente y de la ecología, se tiene los siguientes preceptos que a continuación estudiaré:

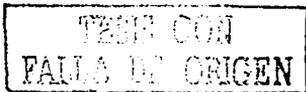
ARTÍCULO 2°

Este precepto constitucional está enfocado a la protección de las comunidades indígenas que desde antes de la conquista han estado asentadas dentro del territorio que actualmente ocupa la República Mexicana, en cuanto a la preservación y respeto por sus tradiciones, cultura, religión, costumbres y en general del contexto socioeconómico y político dentro del cual históricamente han habitado.

Uno de los aspectos sobre los cuales se enfoca dicha protección y respecto de los pueblos indígenas es la conservación y mejora de su hábitat y la preservación de la integridad de sus tierras, lo cual implica la no afectación de los espacios naturales en los cuales se encuentran asentados y de los que obtienen los medios para subsistir, como son la flora y fauna silvestres; el agua, los bosques y demás elementos naturales. Desde luego que esto no implica necesariamente que el Estado les permita utilizarlos de manera irracional y poniendo en peligro el medio ambiente y el equilibrio ecológico, sino que en todo caso exista una acción de vigilancia.

Asimismo, es derecho de los pueblos indígenas acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas y con pleno respeto de las formas y modalidades de la propiedad y tenencia de la tierra previstas por el artículo 27 constitucional y a las cuales me referiré más adelante.

⁸⁴ POLO BERNAL, Efraín, *Manual de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1985, p. 144.



Entonces, independientemente de que dicha garantía constitucional tutela básicamente a las comunidades indígenas y que no se refiere expresamente a la protección del medio ambiente y recursos naturales, sino a su aprovechamiento, consideramos que la *ratio legis* de tal disposición gira en torno a lograr un equilibrio entre el respeto que merece toda cuestión que se refiere a lo "indígena" y la protección y salvaguarda del medio ambiente y ecosistema que rodean los espacios geofísico en que se encuentran ubicados.

ARTÍCULO 4°

El párrafo tercero de este numeral establece el derecho de los gobernados a que se le proteja su salud, concepto que debo interpretarlo en un sentido *lato*, es decir, no únicamente como el acceso a ella a través de los centros de salud creados ex profeso, sino también la posibilidad de que puedan respirar aire puro y disfrutar de las riquezas naturales existentes en el país (bosques, desiertos, mares, río, flora, fauna, entre otras), que les dote de una adecuada calidad de vida.

Sin embargo, es merced a la reforma del 26 de junio de 1999 mediante la cual se adiciona el párrafo cuarto al citado precepto, cuando se establece claramente el derecho de los gobernados a un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, lo cual significa disfrutar de un medio ambiente propicio para que se desarrollen física y mentalmente de manera óptima y para que gocen de una buena salud.

Para entender la tradición de dicha reforma, es preciso transcribir una parte medula de la exposición de motivos de dicha iniciativa, que es del tenor siguiente:

"Nunca antes, como ahora, los seres humanos nos hablamos enfrentado a efectos ambientales, negativos, tan graves y profundos, como los que estamos viviendo en la última década del presente siglo.

"A pesar de los avances en las políticas generales y en las legislaciones de los países miembros de la comunidad internacional, encaminadas a hacer frente a la degradación del ambiente planetario, que han tenido lugar en los últimos 25 años, a partir de la cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, la situación mal de la problemática es hoy mucho más grave y preocupante que entonces.

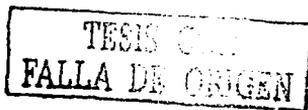
"La degradación de los elementos que conforman nuestro entorno ambiental, como lo son el suelo, el aire, el agua, los bosques y selvas, la fauna y la flora silvestres es altamente preocupante y ésta es efecto, sin duda, de las prácticas productivas y comerciales depredatorias de nuestra civilización, mismas que han provocado sobrepasamiento de límites en el equilibrio ambiental, quizá ya irreversibles, que ponen en peligro la subsistencia de la humanidad y las demás especies que coexisten con ella en el planeta tierra. Fenómeno del cual México no es ajeno".⁸⁵

Tales motivaciones de los legisladores me indican que éstos han comprendido una problemática ambiental cuyos indicadores no son recientes, sino que se remontan a décadas atrás, tiempo durante el cual no tuvieron la capacidad de crear un marco jurídico para proteger, restaurar y salvaguardar el medio ambiente y el equilibrio ecológico. Sea como fuere es un avance innegable el que se tutele a éstos y a los gobernados como un derecho a gozar de un ambiente adecuado.

ARTÍCULO 25

Este precepto tutela la rectoría económica del Estado, basada en un criterio de desarrollo social, de buscar un equilibrio entre todos los sectores sociales. Tocante a la problemática que se atañe en esta investigación, en su párrafo sexto determina:

⁸⁵ Diario de los debates, 26 de junio de 1999.



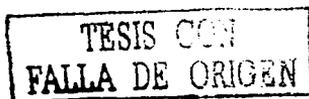
"Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente".(...)⁸⁶

Tal disposición constitucional me parece acertada, máxime en los tiempos actuales en que tal parece que la liberalización y globalización de la economía constituyen metas de los Estados modernos (dentro de los cuales se incluye México) que no reparan en los altos costos que representa para las clases menos favorecidas y en el medio ambiente. Digo esto porque a los que gobiernan y a los que tienen el poder económico no les importa destruir grandes extensiones de bosques, de aguas, de tierras o contaminare la atmósfera, con tal de que sus empresas reditúen económicamente.

No se debe perder de vista, además, que los países subdesarrollados como el nuestro, tienen el grave problema de tener que sujetarse a las directrices económicas que les imponen los países o bloques económicos más poderosos (Estados Unidos de América, la Unión Europea) o los organismos económicos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional).

Consecuentemente, los que gobiernan a México deben entender que el desarrollo económico del país no debe conllevar la destrucción del medio ambiente, como puede ocurrir de aprobarse el proyecto económico Puebla-Panamá, el que sin duda destruiría los recursos naturales y la ecología de una importante zona del territorio nacional.

⁸⁶ Cámara de Diputados, Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, D. F., 2003, p. 32



ARTÍCULO 27

Este numeral establece la garantía social de propiedad, en la cual se establecen las bases generales sobre la propiedad, las tierras, el agua, los recursos naturales, las riquezas del suelo, etc.

En el caso de esta investigación, por reformas de 1987, se adicionó el párrafo tercero atribuyendo al Estado la obligación de preservar y restaurar el equilibrio ecológico, lo cual se justifica por el hecho de que la sociedad debe vivir en un ambiente propicio para desarrollar sus facultades físicas y mentales y conservar la salud. En tal sentido, la contaminación puede aparecer en el suelo, en el aire y en el agua. En el primer caso, una de las formas principales de ella es la erosión, ya que la tierra se torna improductiva y su restauración es un proceso muy largo y costoso. Tal erosión se propicia por el inadecuado uso de la tierra y la tala de los bosques.

Hablando de la atmósfera, la contaminación ha adquirido en el país y a nivel mundial una proporción alarmante, contribuyendo a ella, por ejemplo, los desechos industriales arrojados al aire, los vehículos que circulan cada vez en mayor medida, la basura acumulada. Asimismo, es factor contaminante del ambiente el ruido que se acrecienta en las grandes ciudades.

Igualmente, el agua de los ríos, mares, lagos y demás ha sido objeto de contaminación por el hombre, al arrojar desechos industriales y otro tipo de sustancias que ocasiona un alto grado de impureza de tan vital líquido.

Por ende, las causas fundamentales de la contaminación son el proceso de industrialización, el crecimiento demográfico y el nacimiento de grandes concentraciones urbanas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El artículo 27 constitucional, en su párrafo primero faculta al Estado a regular el aprovechamiento de los recursos naturales que puedan ser susceptibles de aprobación, siempre pugnando por el beneficio colectivo, a la vez de conservarlos y preservar el equilibrio ecológico, siendo una tarea en esa directriz el vigilar que los asentamientos humanos no los destruyan.

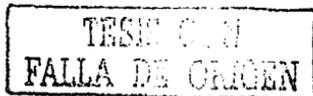
Dicho precepto señala además que la Nación, al ser propietaria originaria de los ríos, mares, tierras existentes en el país, es quien se encarga de crear el marco legal para su aprovechamiento, explotación y preservación, siempre velando por el interés de la sociedad.

Asimismo, el párrafo cuarto del citado numeral determina el dominio que tiene la nación sobre los recursos naturales que se encuentran en el subsuelo; en tanto que el párrafo sexto preceptúa el derecho al aprovechamiento de los recursos naturales por parte de los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante la concesión.

Así las cosas, se puede decir que el artículo 27 de la Carta Magna sienta las bases para la explotación de los recursos naturales, del suelo, subsuelo y espacio aéreo, de tal modo que de ella se derivan leyes que regulan de manera más amplia la protección de estos recursos.

3.3. LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Este ordenamiento fue promulgado por el ex Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, cuyo artículo 1° dispone que es reglamentaria de la Constitución Federal relativos a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la



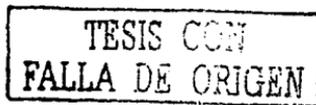
protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción.

Los objetivos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente los sintetiza el maestro Miguel Acosta Romero⁸⁷ en los siguientes términos:

1. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado;
2. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;
3. Preservación, restauración y mejoramiento del ambiente;
4. La preservación de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;
5. Aprovechamiento sustentable, la preservación y en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sea compatible la obtención de:
 - Beneficios económicos con el equilibrio de los ecosistemas.
 - Prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo;

Además de los anteriores objetivos, agregaría el de armonizar las atribuciones de que gozan la federación, los estados y los municipios en materia ambiental, de conformidad con lo ordenado por el artículo 73, fracción XXIX-G de la Carta Magna. Sobre el particular, el Título Primero, Capítulo II del ordenamiento en estudio, establece la distribución de competencias entre tales niveles de gobierno y la coordinación que entre ellos debe haber en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente. En cuanto a la federación, sus facultades están determinadas en el artículo 5°, de las cuales hago una síntesis de las más importantes:

⁸⁷ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial, T. II, Porrúa, México, 1999, p. 720.



a) Formular la política ambiental en el país, es decir, determina las acciones que deben llevarse a cabo para la preservación y restauración del ambiente y del equilibrio ecológico.

b) Atender los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional. Pongo como ejemplo, los desechos tóxicos arrojados por los Estados Unidos Mexicanos a la frontera de México; el problema de la caza inmoderada e ilegal de las ballenas, delfines, etc.

c) El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal.

d) La regulación del aprovechamiento de los recursos forestales, el suelo, las aguas, la flora y la fauna de carácter de su competencia.

e) La regulación de las actividades relacionadas con la explotación y aprovechamiento de los recursos del subsuelo, como los minerales, cuando las mismas pueden ocasionar un desequilibrio ecológico.

f) Formular recomendaciones a los estados y municipios en materia ambiental, para que se cumpla la ley en tal materia.

Las atribuciones de que goza la federación son ejercidas por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Por otra parte, los estados miembros de la Unión gozan de las facultades previstas en el artículo 7°, las que en general se puede afirmar que son las mismas que las previstas para la federación, salvo dos diferencias sustanciales: en primer lugar, las mismas se ejercen en el territorio que comprende la entidad federativa, pero sin invadir



la esfera de competencia de aquella; y en segundo lugar, porque siempre debe supeditarse a las normas y lineamientos que establece el gobierno federal, debiendo coordinarse con éste en las acciones que al efecto se implemente.

Atento a ello, se aprecia claramente que la distribución de competencias entre la federación y los estados se base en el principio establecido en el artículo 124 constitucional, en el entendido que las facultades que no estén expresamente reservadas a aquella, se entienden conferidas a éstos.

Las apreciaciones anteriores son aplicables a la competencia ambiental que el artículo 8° otorga a los municipios, reservándola únicamente aquellas de que no gozan la federación y las entidades federativas.

Para hacer efectivas sus atribuciones los estados, sus Congresos Locales se encargan de crear la normatividad conducente; en tanto que los municipios tienen hacerlo a través de su ayuntamiento, quien crea los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que en sus respectivas circunscripciones se cumplan. En el caso del Distrito Federal, compete a la Asamblea Legislativa.

Puesto que la forma en que están distribuidas las competencias de la federación, los estados y los municipios está centralizada al ser la primera el centro en torno al cual giran las de éstos, es por lo que, por reforma al artículo 11, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2001, en aras de que se otorgue mayor amplio de acción a las entidades federativas y a los municipios, a la vez de desconcentrar su planeación, acción y solución, es por lo que la federación, por medio de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales está facultado para celebrar convenios o acuerdos de coordinación, con la finalidad de que los gobiernos del Distrito Federal o de los estados y en su caso de los municipios, es por lo que se les pueden

dotar de las facultades previstas en dicho precepto, en el ámbito de su jurisdicción territorial, las que puedo resumir en:

a) La administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal.

b) El control de residuos con peligrosidad mínima.

c) La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de la Ley de la materia, salvo las hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos; petróleo, petroquímica, cemento, siderúrgica y eléctrica; exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la federación;

d) Las obras hidráulicas y las vías generales de comunicación;

e) Industria del petróleo, petroquímica, del cemento, siderúrgica y eléctrica. Cabe preguntarse si el proyecto de privatización del sector eléctrico que pretende el gobierno federal puede afectar este ramo, porque incluso puede darse el caso de que únicamente la federación se reserve las facultades exclusivas en esta materia.

f) Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias a la Federación en los términos de las leyes mineras y Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear.

g) Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración.

h) La protección y preservación del suelo, la flora y la fauna silvestre, terrestre y los recursos forestales.

i) La prevención y control de la contaminación atmosférica y ambiental proveniente de fuentes fijas y móviles de competencia federal.

Lo problemática de tales convenios de participación es que la federación ocupa una posición de privilegio dado las facultades que de ellos emanan en favor de los Estados y del Distrito Federal se ejercen conforme a una ley que expide el Congreso de la Unión, como lo es el cuerpo normativo que es objetivo de estudio, así como de las disposiciones federales aplicables. Entonces, los gobiernos estatal y distrital tienen que ceñirse a las directrices que le impone el marco jurídico federal.

Los referidos acuerdos de participación deben supeditarse a una serie de requisitos establecidos por el artículo 12 de la Ley en estudio, los que puedo explicar en la forma siguiente:

1. Se llevan a cabo a solicitud de la entidad federativa, siempre y cuando éste cuente con la estructura económica, material y humana para ejercer las facultades que pretende se le confiera, los cuales son valorados por la SEMARNAT. Sin embargo, no se establece cuáles son los criterios para aprobar tales elementos, lo cual no deja de representar un riesgo por cuanto a la adopción de criterios subjetivos por parte de dicha Secretaría de Estado, máxime si tomo en cuenta que en nuestro país las tendencias políticas influyen de manera importante en el apoyo que se brinda a los estados en materia ambiental (y en otras tantas).

2. Precisar su objeto, las materias y facultades a asumir, las cuales deben apegarse a los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo y la política ambiental nacional.

3. Determinar la participación y responsabilidad que corresponde a cada parte que interviene, los bienes y recursos aportados, especificando su destino y forma de administración.

4. Establecer el órgano u órgano que efectúe las acciones resultantes de los convenios, así la evaluación y organización de los mismos. Empero, no se determina si el mismo se creará *ex profeso* o si será alguno ya existente, así como la naturaleza jurídica que tendrá y la forma en que será nombrado, aspectos que representan una laguna cuya interpretación, en un momento dado, puede favorecer a la federación, dados los términos en que se regulan los multicitados convenios.

5. Establecen la duración del convenio, las formas de modificación y terminación, así como el número y duración de las prórrogas.

Puesto que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no regula en forma clara los derechos y obligaciones de las partes intervinientes en los acuerdos de coordinación, ni las causas de rescisión y terminación, al igual que otros aspectos propios de un acto jurídico como lo es el convenio, considero que supletoriamente deben aplicarse las disposiciones del Código Civil Federal.

Lo que sí resulta claro es que los convenios de colaboración entre la federación, los estados y los municipios no toma en cuenta la opinión de estos últimos, quienes tienen que adherirse en todo momento a lo que el gobierno federal determina, lo cual resta equidad al momento de convenirlos.

En otro orden de ideas, la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente compete al Ejecutivo Federal, quien debe observar una serie de principios previstos en el artículo 15 de la Ley de la materia, los que explicaré y resumiré a continuación:

1. Los ecosistemas es patrimonio de la sociedad mexicana, cuyo equilibrio posibilita la vida y la producción del país, debiendo ser aprovechados de manera racional y protegidos no únicamente por el Estado, sino también por aquella.

2. Los que dañen el ambiente, deben repararlo.

3. Debe establecerse prioritariamente una política de prevención de las causas que generan los desequilibrios ecológicos por ser el mecanismo eficaz para evitarlo, situación que me parece acertada, ya que es mejor evitar que surja tal problemática, que pensar en resolverlo cuando el problema está presente.

4. Los recursos naturales renovables deben aprovecharse de forma tal que se garantice su diversidad y renovabilidad; en tanto que los no renovables deben utilizarse moderadamente para que no se agoten y causen un desequilibrio ecológico.

5. La promoción de una cultura ambiental y la cooperación de la colectividad y de los diversos niveles de gobierno para la protección del medio ambiente y ecología.

6. Garantizar el Estado el derecho de las personas a gozar de un ambiente propicio para su desarrollo físico y mental, la cual es una garantía individual prevista en el artículo 4º de la Carta Magna.

7. Garantizar el derecho de las comunidades a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad. Esto también tiene apoyo en el artículo 4º constitucional; sin embargo, parece más una aspiración que un verdadero principio legal este punto, ya que con el pretexto de la globalización de la economía y del supuesto desarrollo del país, se atentan contra los territorios de las comunidades indígenas que desde la época prehispánica habían usado y aprovechado las tierras, montes y aguas en que

habitaban, de las cuales han sido despojados paulatinamente, afectando de paso al ambiente y a la ecología.

En cuanto a los instrumentos de política ambiental implementada por el gobierno federal, se tiene los siguientes:

1) Ordenamiento ecológico del territorio.

Para que pueda llevarse a cabo éste instrumento es menester que el gobierno sepa con claridad la naturaleza y características de los ecosistemas existentes en todo el territorio nacional, el cual comprende todas las partes previstas en el artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son aquellas sobre las cuales el Estado mexicano ejerce su soberanía y jurisdicción, esto es, sobre la cual puede ejercer un poder absoluto con exclusión de cualquier otro poder exterior y sobre el cual puede aplicar su orden normativo.

Asimismo, debe ubicar los recursos naturales con que cuenta cada región; las causas que generan el desequilibrio ecológico y el impacto ambiental, así como los problemas que de manera particular presente tal o cual zona del país. Por lo tanto, es importante tratar de que los asentamientos humanos sean acordes a las condiciones ambientales, pues cuando no existe una debida planeación de los mismos es cuando se provocan daños al equilibrio ecológico, al suelo, a la atmósfera, etc.

Una vez que el Estado tiene conocimiento de las causas que en un momento dado puedan afectar al ambiente y al equilibrio ecológico, al igual que aquellas que lo favorecen, es cuando puede implementar programas, acciones y crear el marco normativo idóneo para evitar la primera y luchar por la segunda.

2) Instrumentos económicos.

Para que cualquier acción que emprenda el gobierno arroje buenos resultados, es menester tomar en cuenta el factor económico, pero no sólo orientado a los gastos que representa la conservación, protección y preservación del medio ambiente y la ecología, sino también a la necesidad de concientizar a quienes llevan a cabo actividades económicas, comerciales y de servicios a efecto de que no se contrapongan sus intereses particulares con los de la sociedad que está interesada en que se proteja el ambiente. Ejemplo de esto puede ser que las grandes industrias lleven a cabo las medidas que sean necesarias para impedir que emitan partículas contaminantes del agua, del suelo, de la atmósfera, verbigracia: mejorar sus procesos de producción.

Otro aspecto en que este instrumento se enfoca, es en informar a la población de los costos económicos que para nuestro país representa la conservación, restauración y preservación del ambiente y la ecología, no sólo por el presupuesto que debe asignarse a ello, sino porque ello implica la desatención de otras acciones sociales.

Dado que en nuestro país no comprendemos la magnitud del problema ambiental y desequilibrio ecológico, ni hacemos nada por conservarlo y restaurarlo, es por lo que en la propia Ley de la materia se tiene que prever la posibilidad de incentivar económicamente a quienes si hacen algo por él, como puede ser la recompensa a quienes denuncian a los que talan árboles, trafican con la fauna silvestre, por ejemplo.

Igualmente, se contempla la posibilidad de sancionar económicamente a quienes dañen el medio ambiente o utilicen de manera inapropiada los recursos naturales, pues tal parece que duele más y es mejor correctivo el que se sancione pecuniariamente a quienes cometen tales actos, que cualquier otra pena.

Como instrumento económico también se encuentran los incentivos fiscales a quienes aportan económicamente para la preservación del ambiente, como puede ser la deducibilidad de las aportaciones realizadas a tal objetivo. Asimismo, los instrumentos financieros como son los créditos otorgados por los bancos, o fideicomisos, fianzas, etcétera.

3) Regulación ambiental de los asentamientos humanos.

Cuantas veces no se repite en nuestro país el fenómeno de los grupos que se asientan en zonas de reserva ecológica, o en lugares en que ya no es posible darles cabida en virtud de su hacinamiento. Precisamente, en la búsqueda de prevenir los efectos negativos que en el ambiente se derivan por tal hecho es que el artículo 23 de la Ley de la materia prevé una serie de criterios, que se resumen en la debida planeación de los desarrollos urbanos y la determinación de los usos del suelo acordes a los programas de ordenamiento ecológico en el país; es decir, debe existir una planeación a efecto de que no se invadan zonas que puedan dañarse por el crecimiento inmoderado de la mancha urbana.

4) Evaluación del impacto ambiental.

Este instrumento de política ambiental implica, de acuerdo al artículo 28 de la Ley en estudio, *“el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar y reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente”*.(...)⁸⁸

⁸⁸ Artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, Editorial Porrúa, México, D. F., 2003.

En otras palabras, la evaluación del impacto ambiental equivale a una estimación sobre los peligros que representa para el ambiente y la salud de la población la realización de ciertas actividades que lo contaminan o desequilibran, verbigracia: obras hidráulicas, vías generales de comunicación, industria del petróleo, petroquímica, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica, etc. Ahora bien, puesto que estas actividades y otras tantas no pueden detenerse porque causarían graves perjuicios económicos al país, es por lo que puede la SEMARNAT autorizar que se realicen siempre y cuando medie petición por parte de los interesados, siguiendo un procedimiento en la cual presentarán un informe de los riesgos ambientales, de una manifestación de impacto ambiental y de los posibles efectos negativos que pudieran provocarse en el medio ambiente y la ecología.

5) Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ambiental.

La SEMARNAT es la autoridad encargada de expedirlas con el objeto de fijar los requisitos y parámetros permisibles que deben observarse en regiones, zonas, cuencas o ecosistemas, en aprovechamiento de recursos naturales, en el desarrollo de actividades económicas, en el uso y el destino de bienes, en insumos y en procesos; tomando en cuenta, además, las condiciones necesarias para el bienestar de la población y la preservación o restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente.

De igual manera, dichas normas oficiales están encaminadas a inducir a los agentes económicos (industrias, empresas) a orientar los adelantos tecnológicos a la protección del ambiente, así como a que éstos asuman los costos económicos que ello implica para que el Estado se exima de ello y orienten los posibles recursos económicos destinados a tal fin a otras acciones sociales.

Un último aspecto que vale la pena comentar respecto a la Ley en estudio es las distintas direcciones que se han creado para el mejor desempeño de las labores ambientales, destacando las siguientes:

- 1) Coordinación General de Áreas Naturales Protegidas
- 2) Dirección General de Vida Silvestre
- 3) Dirección General de regulación Ambiental
- 4) Dirección General de Impacto Ambiental Reordenamiento Ecológico del Territorio
- 5) Dirección General de residuos Materiales y Riesgo
- 6) Dirección de Gestión e Información Ambiental

3.4. CONSTITUCIONES LOCALES

Tal como lo expliqué en el Capítulo I de la presente investigación, la Constitución Federal es la Ley Suprema de la Unión, a cuyas disposiciones deben supeditarse todas las Constituciones y leyes locales, sin poder contravenir sus principios, ya que aquélla representa la soberanía del Estado mexicano, en tanto que las entidades federativas únicamente gozan de autonomía en cuanto a su régimen interior. Esto, en debido acatamiento de lo ordenado por el artículo 133 constitucional.

Partiendo de tal premisa, es evidente que si se reforma la Constitución Federal, las legislaturas locales deben modificar sus Constituciones a efecto de adecuarlas a los mandatos de aquella, tal como sucedió con la reforma del año 1999 al artículo 4º constitucional en materia ambiental, de donde han surgido reformas a las Leyes Fundamentales de las entidades federativas, las que a continuación se transcriben textualmente, para luego hacer los comentarios a que haya lugar.⁸⁹

⁸⁹ La información relativa a las Constituciones estatales se obtuvieron de la página <http://www.unam.com.mx>, en la parte relativa al Instituto de Investigaciones Jurídicas de esta misma Institución.

Constitución Política del estado de Campeche.

"Artículo 7°. Son habitantes del Estado todas las personas que radiquen en su territorio. El Estado de Campeche reconoce expresamente en términos del artículo 4° de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, que el país tienen una composición pluricultural sustentada en la diversidad de los pueblos indígenas. En consecuencia con estricto respeto a los derechos humanos en su concepción de derecho a la existencia cultural alterna, los pueblos indígenas que habitan en la entidad tiene derecho dentro del marco jurídico específico a desarrollar y fortalecer el control y disfrute de los recursos naturales (...)"

Constitución Política del estado de Coahuila

"Artículo 172.- Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

"El Estado y los Municipios dentro del ámbito de sus respectivas competencias, velarán por la utilización racional de los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva..."

Constitución Política del estado de Aguascalientes

"Artículo 7°.- Todas las autoridades dentro de la esfera de sus atribuciones, velarán por la conservación y fomento de los recursos naturales del Estado."

Constitución Política del estado de Durango

"Artículo 3°.- En el Estado de Durango toda persona tiene derecho a la libertad, la seguridad personal, un medio ambiente sano, vivienda digna y decorosa, adecuada a las necesidades del hogar, al trabajo y a la educación, en el caso de las etnias duranguenses ésta será bilingüe y respetando sus costumbres y tradiciones".

Constitución Política del estado de Colima

"Artículo 1°.- (...)

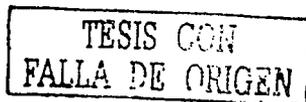
"Fracción X.- Todas las autoridades dentro de la esfera de sus atribuciones estarán obligadas en su ejercicio a vigilar por la conservación, protección y fomento del medio ambiente y de los recursos naturales de la entidad".

Constitución Política del estado de San Luis Potosí.

"Artículo 15.- Todos los habitantes del Estado tienen derecho a gozar de un medio ambiente sano, por lo que en la esfera de su competencia y concurrentemente con los ayuntamientos, el gobierno del Estado llevará a cabo programas para conservar y combatir la contaminación ambiental, las leyes que al efecto se expidan serán de orden público y de interés social y fomentará la cultura de la protección a la naturaleza, el mejoramiento del ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la protección y programación de la flora y la fauna existentes en el territorio del Estado."

Constitución Política del estado de Puebla.

"Artículo 121.- Es deber del Estado vigilar por la observancia de las reglas de la higiene pública y de la ecología, para conservar un medio ambiente sano y favorable



a sus habitantes, así como combatir las epidemias que se desarrollen dentro del territorio, al efecto se dictarán las leyes y disposiciones necesarias”.

Constitución Política del estado de Chiapas

“Artículo 5°.- Son obligaciones de los habitantes del Estado:

“(…)

“IV. Evitar la deforestación, forestar y reforestar los predios que les pertenezcan y colaborar con las autoridades en la ejecución de las campañas contra la deforestación y reforestación, prevenir y combatir los incendios y contribuir a la realización de los programas de mejoramiento de la comunidad.”

Constitución Política del estado de Nuevo León

“Artículo 3°.- Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud, la ley establecerá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y determinará la participación del Estado y sus Municipios en la materia.

“Todos los habitantes tienen el derecho de disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, los poderes del estado, en forma coordinada con la ciudadanía, velarán por la conservación de los recursos naturales, así como su uso y explotación a proteger y mejorar la calidad de vida, tanto como para defender y restaurar el medio ambiente en forma solidaria en el logro de estos objetivos de orden superior.”

Constitución Políticos del estado de Morelos

“Artículo 85 d.- El Ejecutivo garantizará la conservación del patrimonio natural de la entidad, la protección del ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico a que tienen derecho los habitantes del Estado.”

Constitución Política del estado de Hidalgo

"Artículo 84.- En un sistema de economía mixta, el gobierno estatal, bajo normas de equidad social, producción y productividad dará protección, apoyo y ayuda y estímulos a las empresas de los sectores social y privado, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público, cuando contribuyan al desarrollo económico social, en beneficio de la colectividad procurando que en el aprovechamiento de los recursos se cuide su conservación y el medio ambiente."

Constitución Política del estado de Sinaloa

"Artículo 154.- Para los efectos de la ley de expropiación en el estado podrá el Gobernador y los Presidentes Municipales en sus respectivas jurisdicciones expropiar y ocupar la propiedad privada por causa de utilidad pública mediante indemnización y previa autorización del Congreso del Estado y los ayuntamientos en los siguientes casos:

(...) IX.- Para la conservación y replantación de los bosques.

(...) XX.- En las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

Constitución Política del estado de Sonora.

"Artículo 1°.- (...) El Estado reconoce la composición pluricultural de su población en particular la asentada en los grupos de nuestro origen y proveerá lo necesario para asegurar el respeto a sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos, formas específicas de organización social..."

Constitución Política del estado de Yucatán

"Artículo 86.- (...) El Estado por medio de sus poderes público garantizará el respeto al derecho de todo individuo de gozar de un ambiente ecológicamente equilibrado y la protección de los sistemas que conforman el patrimonio natural de Yucatán basado en los siguientes principios:

"I. Los habitantes del Estado tiene derecho a vivir en un ambiente saludable que le permita una vida digna y hacer uso racional de los recursos naturales con que cuenta la entidad para alcanzar el desarrollo sostenido en los términos que señale la ley de la materia.

"II. A ninguna persona se le puede obligar a llevar a cabo actividades que ocasionen y puedan ocasionar deterioro al ambiente, en los términos que señale la ley de la materia y

"III. Los habitantes del Estado tienen derecho a conocer y tienen acceso a la información actualizada acerca del estado del ambiente y de los recursos naturales de la entidad, así como participar en las actividades destinadas a su conservación".

De los textos constitucionales transcritos encuentro ciertas similitudes que puedo sintetizar en la forma siguiente:

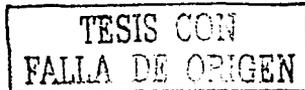
- Existe un reconocimiento unánime por parte de las Constituciones estatales, como derecho público subjetivo de los gobernados a gozar de un medio ambiente adecuado, que les permita un óptimo desarrollo en lo individual y colectivamente.

- Correlativamente a lo anterior, existe la obligación de las autoridades estatales y municipales de respeto a tal derecho y de llevar a cabo las medidas conducentes para garantizar una protección y restauración del medio ambiente y equilibrio ecológico.
- La protección y restauración del medio ambiente como tarea no únicamente del estado, sino de los particulares, uniendo esfuerzos en la consecución de tal objetivo.
- El aprovechamiento racional de los recursos naturales, de forma tal que no afecte el equilibrio ecológico, lo cual me parece toral, ya que *so pretexto* de la globalización de la economía, en muchas ocasiones el Estado se olvida de tal objetivo.

No obstante lo anterior, es pertinente comentar que en algunos casos se enfoca la protección del medio ambiente en que se asientan las comunidades indígenas, como sucede con las Constituciones de los Estados de Campeche y Sonora, derivando tal protección de la reforma a los artículos 2º y 4º de la Constitución Federal, lo que sí bien no es desacertado sí resuelta incompleto, ya que tal derecho debe referirse a toda la población de la entidad federativa que corresponda. Sea como fuere, es indudable que la protección al medio ambiente y recursos naturales es un asunto presente en la agenda de los gobiernos estatales y municipales, quienes tienen la obligación de vigilar que no queden únicamente en dogmas constitucionales, sino en una realidad tangible.

3.5. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Este ordenamiento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, es reglamentario del artículo 90 constitucional, el cual se encarga de



regular las diversas formas de organización administrativa existentes (centralizada y paraestatal) a través de las cuales se satisfacen necesidades públicas.

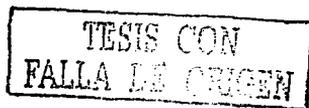
En cuanto al tema que compete en esta investigación, dicha Ley se reformó el 28 de diciembre de 1994, a través de la cual se creó como Secretaría de estado, integrante de la administración pública centralizada, la SEMARNAT, en la cual se establecieron sus facultades y atribuciones, teniendo a su cargo la administración, regulación, promoción y aprovechamiento de los recursos naturales, sobre la base del desarrollo sustentable.

Igualmente, es destacable la cooperación que se previó entre los tres niveles de gobierno, de instituciones educativas, de los particulares, de la sociedad, para el mejoramiento y restauración del medio ambiente y equilibrio ecológico.

Actualmente, el artículo 32 bis de este cuerpo legal establece la competencia de la SEMARNAT, a las cuales ya me referí con antelación.

3.6. LEY AGRARIA

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, siendo reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria. Por lo que respecta al medio ambiente, tiene por objeto regular las áreas rurales y urbanas. Así, el artículo 88 prohíbe la urbanización en las áreas naturales protegidas (verbigracia: el santuario de la mariposa monarca situado en el estado de Michoacán). No obstante, la propia Ley trata de buscar un equilibrio entre el desarrollo de las comunidades que viven de los recursos naturales que ahí se producen y su preservación.



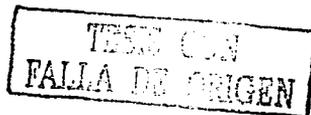
3.7. LEY GENERAL DE SALUD

Este cuerpo legal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984, siendo reglamentario del artículo 4° constitucional en lo correspondiente al derecho de los gobernados a la protección de la salud, teniendo como objetivo primordial definir las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, estableciendo además la concurrencia de la federación y los estados en materia de salubridad general.

En torno al medio ambiente, la Ley *in comento* tiene como objeto orientar y garantizar la conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre, entendida ésta como las especies animales que subsisten sujetas a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente, incluyendo sus poblaciones menores que se encuentran bajo control del hombre, así como los animales domésticos que por abandono se tornan salvajes y por ello sean susceptibles de captura y aprobación.⁹⁰

Dicha fauna silvestre se encuentra presente en los bosques, selva, estepas, desiertos y en general en todo hábitat natural del país, la cual es importante proteger por tres razones principales: para evitar que las especies animales se encuentren en peligro de extinción; para lograr que exista un equilibrio en el ecosistema; y para que subsista la riqueza del reino animal que caracteriza al país, como un atractivo turístico.

En la consecución de tal propósito, la SEMARNAT está facultada para autorizar el ejercicio de la caza y apropiación de sus recursos, lo cual es importante si tomo en cuenta que el hombre, sin ninguna conciencia, mata a diestra y siniestra a especies de la fauna silvestre que no se reproducen tan fácilmente, poniendo en serio peligro su conservación.



3.8 LEY AMBIENTAL DEL DISTRITO FEDERAL

La regulación del ambiente no únicamente proviene del Congreso Federal, sino también de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en su carácter de órgano legislativo de la Capital del País. Así las cosas, el 13 de enero del 2000 fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley Ambiental del Distrito Federal (el 31 de enero de 2002, se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de esta Ley), promulgada por la entonces Jefa de Gobierno Rosario Robles Berlanga. Lo que justifica el estudio de tal cuerpo normativo radica en conocer los términos en los cuales la Capital de la República norma un problema que alcanza dimensiones alarmantes, dado sus altos niveles de contaminación del aire, de la explosión demográfica, de destrucción del ambiente, de la afectación de zonas de reserva ecológica, etcétera.

Aún cuando los objetivos que dicha Ley persigue son, en general, los mismos que la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, es decir, la prevención, preservación y protección del ambiente y de la ecología, en el cual se engloba al aire, al agua, a la tierra, a los bosques, a los recursos naturales en general. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con ésta, no solo se contempla una autoridad encarga de vigilar el cumplimiento de tales propósitos como la SEMARNAT, sino que se incluye al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al Titular de la Secretaría del Medio Ambiente, a los Jefes Delegacionales del Distrito Federal y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

La Administración Pública del Distrito Federal es la encargada de formular la política de desarrollo sustentable para el Distrito Federal, así como de realizar las acciones necesarias para proteger y restaurar el ambiente y los elementos naturales en forma coordinada con la sociedad y las autoridades federales, pudiendo con éstas

⁹⁰ Definición obtenida del artículo 3°, fracción XVII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.



últimas celebrar convenios de coordinación con el gobierno federal, estatal y municipal, en materia ambiental.

En cuanto a las facultades de que se encuentra investido el Jefe de Gobierno capitalino en materia ambiental, cabe destacar las siguientes:

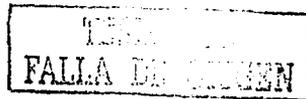
a) Se encarga de establecer la política ambiental, aunque apegándose en todo momento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, dentro de lo cual queda incluida la facultad de firmar convenios de cooperación con la federación, los estados y los municipios.

b) Establecer un fondo ambiental encaminado a la investigación y atención de los asuntos ambientales, lo cual me parece adecuado a efecto de que se cuente con los recursos económicos suficientes para atender tan importante demanda.

c) Incentivar la participación de los sectores social y privado en la protección y restauración del ambiente.

Respecto a la Secretaría del Medio Ambiente, a la misma se le dotan fundamentalmente de facultades para evaluar las acciones emprendidas por el gobierno distrital en materia ambiental y las medidas y programas que resulten necesarios para cumplir con los fines de protección y preservación del medio ambiente, de la flora, fauna, ecología, etc. Asimismo, se constituye en órgano ejecutor de las medidas que se requieren para tales objetos, como son clausurar o suspender obras; o igualmente en órgano sancionador, como la de imponer correctivos a quienes efectúen actividades que afecten la ecología o el ambiente.

A las Delegaciones del Distrito Federal compete la implementación de medidas tendientes a la conservación y restauración del equilibrio ecológico, así como



la protección al ambiente, a cuyo efecto fomenta la participación ciudadana y difunde programas idóneos para ello.

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal se encarga de la protección, defensa y restauración del medio ambiente y del desarrollo urbano, así como para instaurar mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que coadyuven al cumplimiento de tales fines.

La política de desarrollo sustentable implementada por el gobierno del Distrito Federal, en esencia, se basa en los mismos principios previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, esto es, en establecer un marco legal idóneo para que el medio ambiente y los recursos naturales se protejan y preserven contra todas aquellas acciones del hombre que la pongan en peligro; en planificar adecuadamente los asentamientos humanos, de forma tal que no afecten el suelo y el ambiente; establecer criterios y programas con base en los cuales se determine la forma en que puede armonizarse el crecimiento poblacional con el ambiente existente; la determinación de normas ambientales que determinen los parámetros con base a los cuales el medio ambiente puede considerarse óptimo y los supuestos en los cuales puede considerarse peligroso y por ende, amerita tomar una serie de medidas para hacer que mejore.

3.9. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006.

El Plan Nacional de Desarrollo constituye el instrumento emitido por el Gobierno Federal, en el cual se establecen las bases que han de seguirse para poder realizar todos los objetivos que persigue en las áreas más importantes y estratégicas, como pueden ser: la económica, democrática, política, relaciones internacionales, seguridad pública y por supuesto el medio ambiente, ya que no es viable hablar de desarrollo del Estado mexicano sino se protege la variedad de recursos naturales que posee.

En el caso del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que fue elaborado por el actual gobierno federal, contempla como uno de sus criterios centrales la sustentabilidad, reconociendo que la protección de la naturaleza ha sido un área excluida del proceso de formación de la Nación, motivo por el cual el desarrollo debe ser limpio y preservador del medio ambiente, así como reconstructor de los sistemas ecológicos.

No se debe soslayar el hecho de que el fenómeno de la globalización de la economía trae como consecuencia que muchas de las instituciones cambien para adaptarse a las necesidades actuales, lo cual explica que el mencionado Plan crea una Comisión para el Desarrollo Social y Humano, que tiene como fin incrementar la calidad de vida de los mexicanos mediante estrategias que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas, reduzca las desigualdades extremas y las inequidades de género, de tal modo que todo gobernado tenga derecho a un desarrollo.

De lo antes dicho, se puede desprender las siguientes cuestiones:

- a) En el Plan Nacional de Desarrollo se reconoce que los retos en materia ambiental no serán resueltos a corto plazo, debido a que la problemática que enfrenta es el resultado de añejos procesos de contaminación e irracional explotación de los recursos naturales.
- b) Se exige una cooperación entre el estado y la sociedad para la preservación de los recursos naturales que leven la calidad de vida de los gobernados, así como fomentar el desarrollo económico sin que esto implique la degradación de las riquezas naturales.
- c) Lograr un desarrollo sustentable a través de la inducción y promoción de inversiones en infraestructura ambiental y la creación de mercados,

sentando las bases de un equilibrio global y regional entre el desarrollo de la sociedad, el crecimiento económico y la preservación del medio ambiente.

- d) La protección del medio ambiente debe ser una tarea en que se involucren los productores, prestados de servicios y los consumidores, evitando que los costos de aquella redunden únicamente en éstos últimos.**

Capítulo IV
La Secretaría de Medio Ambiente y
Recursos Naturales (SEMARNAT)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO IV

LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT).

La sociedad y el Estado se constituyen para crear un orden necesario y permanente que asegure la convivencia social. El proceso político o acciones humanas organizadas siempre deben ir encaminadas a la obtención de ciertos propósitos. Una institución política sin fines es algo inconcebible e inútil. La acción política se dirige a motivos y objetos determinados que no pueden ser otros que el bien común referido a la sociedad en general, que debe armonizarse con el bien público particular de los individuos o grupos. Todos los pueblos del mundo, en todas las épocas, se esfuerzan, a través de caminos muy variados, en lograr metas mejores. La sociedad aparece como cantera o una veta, en la que el Estado tomará los derroteros adecuados a su propio existir y justificación. Hay fines sociales que persiguen el bien social, propio de cada comunidad configurado de acuerdo con sus condiciones culturales, económicas y políticas.

Este bien social se transforma en bien público, cuando el Estado lo incorpora a su círculo de fines. Los fines de la sociedad y el Estado son a manera de círculos concéntricos, en donde la sociedad representa el círculo mayor y el Estado el menor.

De tal modo, el Estado persigue varios fines (seguridad interior y exterior, paz social, bienestar económico, óptimo nivel de vida), pero que pueden ser englobados en lo que se podría llamar "fin último o fin absoluto a un objetivo que no es un medio respecto de un objetivo ulterior. Dejando a un lado la cuestión de saber si el bien es un fin porque es un bien, o si es un bien porque es el fin, puede decirse que el fin último se identifica con el soberano bien".⁹¹

⁹¹ FERRATER MORA, José, Diccionario Jurídico. 1ª ed., Porrúa, México, 1980, p. 549.

El Estado como obra humana ha sido construido paulatinamente para atender fines sociales, no para servir a los fines de una casta, una clase o a un grupo privilegiado que al asumir el poder desvirtúan la auténtica naturaleza de la Institución. La vida social y política se caracteriza porque los fines del Estado van siendo más firmes y mayores en su extensión.

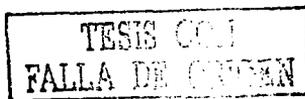
Es de precisar, que el Estado es una superestructura que aparece como culminación de una estructura social, como consecuencia, disposición o arreglo de un orden social.

Los fines de una sociedad tienen que ser reflejo de las propias necesidades sociales. El Estado como supremo órgano social debe asumir esos fines, aunado a aquellos que sean resultado de la propia organización política. Una sociedad como el Estado, tiene fines ligados a la naturaleza humana y también fines circunstanciales ligados a intereses personales.

Cuando el Estado fija sus fines se produce, inevitablemente, una repercusión directa sobre las actividades de éste, puesto que para la concreción de aquellos deberán ejecutarse las pertinentes para ello.

Así las cosas, el fin mediato y último del Estado va orientado a lograr el bien común, en un sentido lato, pues su consecución implica la satisfacción de las necesidades del hombre, en todos sus órdenes; además de garantizar la propia existencia y desarrollo de la sociedad.

Ahora bien, para que el Estado cumpla con sus fines requiere de una infraestructura económica y política, del elemento humano y de una serie de instituciones o entes jurídicos que lleven a cabo las tareas prioritarias del Estado. En tal contexto, la existencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) se justifica por el hecho de que el medio ambiente, la naturaleza viva en



que nacemos y nos desarrollamos, amerita ser protegida y preservada de todas aquellas acciones del hombre que la ponen en peligro de desaparecer o que la afectan irremisiblemente.

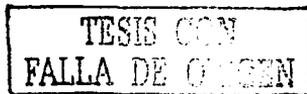
En tal contexto, la importancia de analizar diversos aspectos vinculados con dicha Secretaría de Estado es precisamente conocer su importancia desde el punto de vista jurídico, de su naturaleza, de su objeto y del que persigue.

4.1. NATURALEZA JURÍDICA.

Para entender la naturaleza jurídica de la SEMARNAT, es preciso partir de la base que dentro de la función ejecutiva del Estado, la Administración Pública ocupa un lugar preponderante, toda vez que constituye uno de los instrumentos de que se vale el Estado para cumplir con los fines que tiene encomendados, para lo cual tiene que efectuar una serie de acciones debidamente organizadas y contar con los órganos, recursos materiales y órganos capaces de cumplir con las tareas que se le encomiendan al Estado.

La Administración Pública se localiza en los ámbitos federal, estatal y municipal, lo cual obedece al sistema federal prevaleciente en nuestro país, el cual implica una dualidad de gobierno: el federal, que agrupa a todas las entidades federativas y al Distrito Federal, y el local, propia de los estados de la República, dentro de los cuales coexisten municipios que tienen su propia competencia. Así las cosas, puedo hablar de una administración pública federal, estatal y municipal, en atención al ámbito y a los órganos que la desarrollan. Naturalmente que para efectos del punto que abordo, únicamente me interesa hacer algunas consideraciones previas en torno a la Administración Pública Federal.

En primer término me abocaré a establecer una definición de lo que es Administración Pública, a cuyo efecto me apoyaré en los puntos de vista de connotados



tratadistas, como Miguel Acosta Romero, quien afirma que es *"la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad Estatal que no desarrollan los otros Poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos"*.⁹²

Pierre Escoube concibe a la Administración Pública como *"el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el Gobierno Nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o las particulares y que determinan los Poderes constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la Nación"*.⁹³

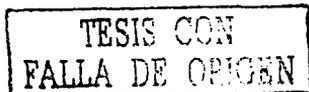
De los anteriores puntos de vista, intiero que la Administración Pública puedo entenderla desde dos perspectivas: una formal, en la cual funge como organismo público, que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales; y otra material traducida en la actividad de aquél, considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes, como con los particulares, para asegurar la ejecución de su misión.

La Administración Pública Federal encuentra su sustento legal en lo dispuesto por el artículo 90 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se determina lo siguiente:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden

⁹² ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., , p. 64.

⁹³ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit., p. 204.



administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

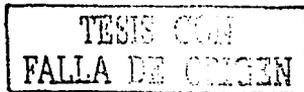
"Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".⁹⁴

Respecto al contenido de este artículo, conviene señalar que si bien en la Ley Fundamental todavía se contemplan a los Departamentos Administrativos, lo cierto es que el único que siempre había existido es el del Distrito Federal, a través del cual el Ejecutivo Federal ejercía el Gobierno de esta Ciudad. Actualmente, o para ser más específicos, a partir del 5 de diciembre de 1997, desapareció el Departamento del Distrito Federal, ya que de conformidad con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el gobierno capitalino se ejerce por conducto del Jefe de Gobierno.

Con las reformas constitucionales realizadas a nuestra Carta Magna en el año de 1996, se determinó que el Distrito Federal ya no sería gobernado por el Ejecutivo Federal, sino por un Jefe de Gobierno elegido democráticamente, el cual entró en funciones a partir del 5 de diciembre de 1997, razón por la cual ya no existirán los Departamentos Administrativos.

Por otra parte, La Ley Orgánica a la que hace mención el artículo 90 Constitucional es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que viene a ser su ordenamiento reglamentario, el cual, en su artículo 1º ordena que la Administración Pública Centralizada está integrada, por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos; mientras que la Administración Pública Paraestatal se compone, de acuerdo al mismo precepto, por *"los organismos*

⁹⁴ Cámara de Diputados, Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, D. F., 2003, p. 92.



descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos".⁹⁵

De lo anterior, infiero que las Secretarías de Estado, como la SEMARNAT forman parte de la Administración Pública Federal Centralizada, que como lo explicaré más adelante, implica que la toda de acciones y de decisiones se halla en el centro que es el Presidente de la República.

En cuanto a las funciones que tiene encomendadas la Administración Pública, en opinión de Andrés Serra Rojas, presenta dos vertientes:

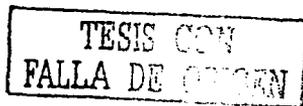
- a) Las encaminadas en provecho de la colectividad (que son la mayoría), verbigracia: las de policía, de los servidores públicos, de defensa; y
- b) Las relativas al uso interno o propio de la Administración Pública como el manejo de personal administrativo, la contabilidad, la planeación presupuestal, la documentación y otras análogas.⁹⁶

La primera función a que se refiere dicho autor, se puede afirmar que son concretamente las acciones que lleva a cabo la administración pública para satisfacer necesidades generales; esto es, las actividades desarrolladas por los órganos de la administración creados por la ley, que tienen asignada una función específica, de cuyo cumplimiento apropiado depende que el Estado realice sus fines.

Y la segunda función, que trasciende en el ámbito de la propia administración pública y que sirve para sentar las bases de organización humana, presupuestal y económica, indispensables para que pueda realizar sus actividades y cumplir con sus fines en forma óptima. Dicha función requiere previamente una planeación,

⁹⁵ Lev Orgánica de la Administración Pública Federal, 37ª ed, Porrúa, México, 1998, p. 7.

⁹⁶ SERRA Rojas, Andrés, *supra* nota, p. 214.



organización y coordinación entre los órganos de la administración, para poder establecer el manejo que se ha de hacer de los recursos económicos y humanos.

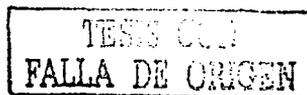
De lo dicho hasta el momento, puedo concluir que la función de la Administración Pública se traduce en el conjunto de acciones planeadas y coordinadas, llevadas a cabo por los órganos que la componen, en aras de cumplir con el bien común.

Asimismo, la Administración Pública implica una estructura conformada por diversos elementos: unos de carácter organizativo, otros de naturaleza material, y otros más de índole personal, todos los cuales constituyen los elementos de aquella, cuya conjugación idónea deriva que pueda existir una buena o mala administración pública.

Para Andrés Serra Rojas son cuatro los elementos de la Administración Pública, a saber:⁹⁷

a) *Morfología de la Administración o estudio de las estructuras gubernamentales.*

Para comprender este elemento se debe partir de la base que la Administración Pública puede revestir diversas formas de organización administrativa, dependiendo de las necesidades del Estado y de los fines que éste persigue. De ahí la razón por la cual la estructura gubernamental cambia constantemente, en razón de los requerimientos de eficiencia que debe revestir la administración pública, para así dar cabal cumplimiento a sus fines. Ello explica el porqué la existencia de una administración pública federal centralizada y paraestatal, cada una compuesta de diversa manera, en atención a sus fines y funciones concretas tiene asignadas.



b) La dinámica procedimental de la Administración.

La Administración Pública es dinámica, puesto que se encuentra en contaste evolución y adecuación a las necesidades que de ella requiera la sociedad. Por ende, se precisa que los procedimientos administrativos y la actuación de aquella sean rápidas y eficientes, pues de no ser así, dificultarían las acciones de los órganos de la administración.

c) Instalaciones, materiales y equipos.

Este elemento también adquiere una vital importancia y va ligado íntimamente con los anteriores, pues no puede concebir una administración pública eficiente y organizada y que aspire a cumplir sus fines, si sus órganos no cuentan con los elementos materiales idóneos. Por tanto, las instalaciones, materiales y equipos deben ser acordes a los requerimientos de la administración y estar a la par de los últimos adelantos tecnológicos y científicos.

Pero tampoco se puede perder de vista que de nada sirve contar con materiales y equipos con la más alta tecnología, si su manejo requiere de conocimientos específicos, de los cuales carecen los empleados y funcionarios públicos, situación que únicamente puede ser revertida si se capacita a aquellos constantemente dentro de la Administración Pública, e incluso contratando personal que de antemano posea conocimientos suficientes en la materia.

d) El factor humano integrante de la Administración Pública.

Desde mi punto de vista, el elemento humano es de los más importantes dentro de la Administración Pública, por ser el encargado de realizar las actividades que tiene asignadas la administración, que representan la voluntad del Estado, que de otra

⁹⁷ Idem.



forma constituiría una mera abstracción. Dicho de otro modo, los órganos integrantes de la Administración Pública pueden realizar sus funciones, cumplir sus fines y ejercitar sus atribuciones legales, a través de los funcionarios y empleados públicos.

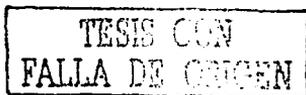
Por eso, la eficiente prestación del servicio público depende, principalmente, de la capacidad técnica y conciencia profesional de éstos, la cual únicamente se puede conseguir implementando un servicio civil de carrera, que establezca normas legales con base a las que se seleccione, capacite y proyecte a otros niveles jerárquicos al personal humano que labore al interior de la Administración Pública.

Recapitulando, puedo afirmar que los elementos de la Administración Pública Federal son:

- a) Una organización administrativa, que basada en una planeación y coordinación, asigna a cada órgano que la compone una función específica, necesaria para cumplir con sus fines.
- b) El material humano encargado de llevar a cabo las tareas asignadas a los órganos; y
- c) Los elementos materiales, que son parte de los instrumentos con que cuentan los administradores para cumplir con sus funciones.

El ejercicio de la función administrativa del Estado, requiere de una óptima organización de sus elementos, para su mejor utilización, de tal manera que las actividades y medios se ordenan con base a una diversidad de criterios de eficiencia para dar lugar a la organización.

El funcionamiento de la organización de la Administración Pública "hace necesaria la utilización de diferentes formas de estructuración, de acuerdo con las necesidades y fines que se proponga la administración. Estas formas de organización se determinan con base a consideraciones, políticas y técnicas, en razón de la



independencia de los órganos y a la especialidad de la materia de que deban conocer".⁹⁸

En este marco, como lo señalé anteriormente, el artículo 90 de nuestra Carta Magna, determina que la Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal, de donde la doctrina infiere que las formas de organización administrativa son:

- La centralización;
- La descentralización; y
- La desconcentración.

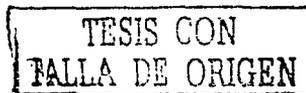
Conviene aclarar que al ubicarse las Secretarías de Estado, como la que corresponde en esta investigación, dentro de la Administración Pública Centralizada, únicamente analizaré la forma de organización administrativa conocida como centralización

La centralización administrativa constituye una de las formas de organización de la Administración Pública, la cual *"presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico"*.⁹⁹

En la centralización se localiza una coordinación de los órganos que la componen, y que en razón de la competencia que tienen asignada, delimitan su actividad para no interferir en sus acciones. Dicha coordinación permite un orden y agrupación específica, sin importar que internamente cada órgano tenga su estructura particular.

⁹⁸ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *supra* nota, p. 87.

⁹⁹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *Op. Cit.*, p. 88.



En tal sentido, la jerarquía desempeña un rol esencial, puesto que *"une en línea vertical a las diferentes dependencias de la administración centralizada y a las unidades administrativas en su organización interna; y en la línea horizontal, la coordinación permite su funcionamiento a través de la distribución de competencias"*.¹⁰⁰

- **Concepto.**

Antes de dar un concepto de la centralización administrativa, debo saber lo que es "centralizar". Al respecto, el maestro Gabino Fraga, la define en los términos siguientes: *"es llevar al centro lo que está fuera de él, en cuyo sentido es un fenómeno que puede darse en todas las organizaciones sociales"*.¹⁰¹

Partiendo de tal premisa, la centralización administrativa es definida doctrinalmente del modo siguiente:

Jorge Olivera la define como *"la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en el que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o directivos, y la ejecución los subordinados o inferiores"*.¹⁰²

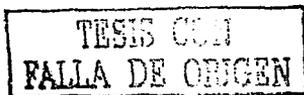
Para Acosta Romero es *"la forma de organización administrativa en la cual las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución"*.¹⁰³

¹⁰⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op. Cit., p. 88..

¹⁰¹ FRAGA, Gabino, Op. Cit., p. 412.

¹⁰² OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 5ª ed., Porrúa, México, 1993, p. 112.

¹⁰³ ACOSTA ROMERO, Miguel, supra nota, p. 69.



Y Gabino Fraga estima que *"la centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública"*.¹⁰⁴

Puedo decir que en la centralización administrativa se hace más evidente la influencia del Presidente de la República, no sólo en cuanto a definir los órganos a crear y las funciones y atribuciones a éstos, sino también en cuanto al nombramiento y remoción de los servidores públicos, lo cual es perfectamente legal tratándose de los Secretarios de Estado o de los empleados superiores de Hacienda, por ejemplo, pero no en cuanto a otros empleados de rango inferior, cuyo nombramiento y remoción debiera ir de acuerdo a la capacidad, experiencia mostradas, aunado al tiempo dentro de la administración pública, pero que sin embargo ha sido todo lo contrario, pues por órdenes "superiores" se nombra o remueve en forma arbitraria a aquellos, de acuerdo a la conveniencia de los intereses de la clase gobernante, que en muchos de los casos es opuesta al interés público.

- **Los órganos centralizados.**

Los órganos centralizados vienen a ser entes que no cuentan con personalidad ni patrimonio propios, a través de los cuales se logran realizar los objetivos de la centralización administrativa.

En cuanto a sus características, Andrés Serra Rojas enumera las siguientes:¹⁰⁵

¹⁰⁴ FRAGA, Gabino, supra nota, p. 171.

¹⁰⁵ SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit., p. 590.



1) Realiza de manera general los fines del Estado en materia federal.

En el ámbito federal, los órganos centralizados desempeñan funciones que repercuten en toda la sociedad que integra al Estado mexicano, y no únicamente a determinada entidad federativa o municipio, pues en estos ámbitos se da la administración estatal y municipal, respectivamente.

2) No tienen personalidad propia, sino la del Estado.

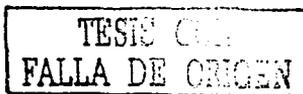
Cuando el Estado crea los órganos centralizados, lo hace motivado por la necesidad de que los órganos centrales que la componen sean auxiliados por otros, que no tienen independencia, sino por el contrario, sobre ellos recae un poder de mando y jerarquía, del cual no pueden retrotraerse; y por lo mismo, no son sujetos de derechos y obligaciones por sí solos, sino que el ejercicio de unos y el cumplimiento de otros está supeditado a la decisión de los órganos centrales.

3) No tienen otro patrimonio que el patrimonio general del Estado.

Los órganos centralizados no cuentan en forma independiente con una partida presupuestal del Estado, de la cual ellos puedan disponer con toda libertad. Por el contrario, el Estado es quien determina los recursos de que han de disponer los órganos centralizados, teniendo que apegarse en todo momento a los lineamientos que al respecto se le dicten.

4) Están sometidos a la dirección administrativa y financiera del Estado.

Como consecuencia de lo antes dicho, los órganos centralizados no pueden decidir sobre la manera en que han de desarrollar sus funciones, y mucho menos sus recursos económicos; sino es el Estado quien marca las pautas a seguir y a quien tienen que rendirle cuentas de sus funciones.



5) Los poderes de nombramiento, mando, decisión y vigilancia recaen en el Presidente de la República.

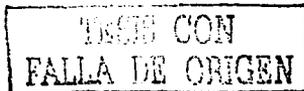
Lo cual evidencia que este es el eje en torno al cual gira la administración centralizada y que le permiten lograr la unidad de la misma, y que da cabida a una inestabilidad de los empleados dentro de la Administración Pública, toda vez que en cualquier momento pueden ser removidos de sus empleos, cargos y comisiones, siendo sustituidos por otras personas que quizá no posean la capacidad y experiencias que requiere aquella y también la sociedad, pero que por "dedazo" llegan a ocupar esos puestos, sin importarle al Estado lo deficiente que pueda ser su labor, tomando a la Administración Pública torpe, burocrática, ineficiente, y en el peor de los casos, deshonesta.

6) Responden de su acción administrativa.

Los órganos centralizados son responsables de llevar a cabo en forma eficiente o no, las funciones y objetivos que tienen asignados, situación que es acertada, ya que no puede ser irresponsable la administración por la labor desarrollada por sus empleados y funcionarios en el ejercicio de sus funciones.

7) El control de los órganos centralizados se lleva a cabo por medio de la Administración Pública, con apego a la ley.

En todos los órganos de la administración pública existen contralorías internas encargadas de vigilar que los servidores públicos desempeñen sus funciones con apego a los principios de honradez, lealtad, eficiencia, imparcialidad y legalidad, denunciando ante los órganos competentes la responsabilidad administrativa, penal o política en que incurran. Igual labor de vigilancia tiene a su cargo la Secretaría de la Función Pública (SFP).



8) *La fuerza pública se concentra en los órganos superiores de la administración.*

Básicamente esta facultad recae en el Presidente de la República, titular del poder central, que asume el poder del Estado.

9) *Todas las autoridades inferiores obran en su nombre por medio de instrucciones que reciben.*

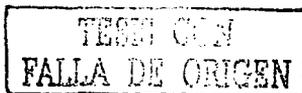
Ello evidencia la jerarquía existente dentro de la centralización. Aunque debo apuntar que las órdenes que reciben las autoridades inferiores no son medidas arbitrarias, sino determinaciones legales, que se auxilian para su ejecución con la ciencia y la técnica.

• **Procedimientos para realizar la centralización.**

Los procedimientos a través de los que se realiza la centralización o reunión de facultades en favor de la administración central, son los siguientes:

1) *La concentración de la coacción.*

La concentración de la coacción, esto es, el empleo de la fuerza pública, se deposita en favor de la administración central, quien la ejerce por conducto de los órganos superiores. En principio, el Estado es el único ente facultado para emplear medios coactivos en aras de mantener el orden y la paz sociales; y sólo excepcionalmente las organizaciones privadas pueden valerse de la fuerza para tal fin, como ocurre con la seguridad privada.



2) La concentración del poder de decisión y de expedir órdenes.

La facultad de decidir conlleva la de dictar órdenes y resoluciones creadoras de efectos jurídicos, cuya potestad se concentra en el Presidente de la República.

3) La concentración de la competencia técnica.

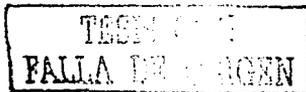
Se afirma que la competencia técnica es la facultad de dictar órdenes e instrucciones apoyadas científicamente, lo cual significa que se debe dar paso a personal debidamente capacitado en la materia de que se trate. En tal sentido, la consulta técnica es un elemento de preparación de los órganos superiores de la administración pública y en general a todos los niveles que laboren en ella.

4) La concentración del poder de nombramiento.

Este poder corresponde al Presidente de la República. Sin embargo, la organización administrativa confiere tal poder a los órganos inferiores.

De todo lo antes dicho, se puede concluir que el tratamiento jurídico que el orden normativo mexicano le otorga a la SEMARNAT, no sólo en la Constitución Federal, sino en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la de un órgano centralizado, que no goza de independencia respecto a su patrimonio, a su estructura y a su toma de decisiones, puesto que depende del centro, que recae en la figura presidencial.

Considero que es inadecuada la naturaleza jurídica que el Estado atribuye a la SEMARNAT, puesto que tratándose de una materia tan importante que se le encomienda como lo es el medio ambiente y los recursos naturales, la elaboración del marco jurídico y su aplicación no debe centralizarse, sino precisamente descentralizarse, a efecto de que las entidades federativas y los municipios tengan



autonomía e independencia en las políticas a adoptar para la protección y preservación del medio ambiente, así como en la elaboración del marco legal, puesto que la centralización administrativa retrasa toda la acción gubernamental, tornándola burocrática, lo que redundará en perjuicio de una adecuada defensa de dicho patrimonio de la nación, situación que abordaré con mayor detalle en el último Capítulo de la presente investigación.

4.2. OBJETO.

La creación de la SEMARNAT fue en un contexto en el cual era un reclamo de la ciudadanía la protección y preservación del medio ambiente, el cual día con día se deteriora por la mano del hombre, causando graves daños en la salud pública, en el equilibrio del ecosistema. Y puesto que las Secretarías de Estado forman parte de su gabinete, que es el grupo de trabajo más allegado al Primer Mandatario de la Nación, se entiende que hubiera creado un órgano de vigilancia y control en dicha materia como Secretaría de Estado, esto es, como organismo centralizado, en lugar de optar por un órgano descentralizado o desconcentrado.

Pero también el que sea un órgano centralizado, implica que su marco normativo lo crea el Congreso de la Unión, el cual pertenece al Poder Federal, situación que refuerza nuestra postura de que existe una centralización en materia ambiental por parte de los poderes federales.

4.3. FUNCIONES.

El Estado, para cumplir cabalmente con los fines que tiene encomendado, debe desarrollar diversas actividades, conocidas como *funciones*, que a decir de

Gabino Fraga, "con ella se designa la forma de la actividad del Estado, no el contenido de la misma".¹⁰⁶

Andrés Serra Rojas refiere que la función "son los medios o formas diversas que adopta el Derecho para realizar los fines del Estado".¹⁰⁷

En el caso de la SEMARNAT, las funciones que se le encomiendan son de una trascendencia mayúscula, porque de su adecuado ejercicio depende la salud de la población, la conservación y preservación de los bosques, ríos, lagos, mares, suelo, ecosistema, flora, fauna, recursos naturales, medio ambiente. Digo esto porque el medio ambiente es, por decirlo de algún modo, el marco dentro del cual vivimos, trabajamos, divertimos, convivimos con los semejantes. Si el medio ambiente es idóneo, dichas actividades las podremos realizar con toda normalidad y disfrute; pero en caso contrario, será molesto, agobiante, perjudicial para nuestra salud física y mental.

De tal manera, las funciones de la SEMARNAT tienen una importancia social importante, las cuales puedo agrupar en:

a) De dirección, ya que se encarga de establecer la política ambiental a seguir en todo el país, estableciendo las directrices que deben seguir las autoridades estatales, municipales y del Distrito Federal en la implementación de acciones tendientes a la protección y preservación del medio ambiente.

b) Sancionadoras, toda vez que se encarga de imponer las sanciones administrativas a quienes cometen las faltas contempladas en la Ley de la materia. Igualmente, porque se encarga de presentar las denuncias penales ante el Ministerio Público por los delitos ambientales que se cometan.

¹⁰⁶ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 33ª ed., Porrúa, México, 1994, p. 4.

¹⁰⁷ SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit., p. 72.

c) Legislativas, en el entendido de que se encarga de establecer las normas oficiales que deben observarse en la protección y salvaguarda del medio ambiente, las cuales tienen carácter obligatorio.

d) De coordinación, puesto que se encarga de establecer los vínculos jurídicos y de cooperación con los estados y municipios en materia ambiental, para establecer las acciones concretas a seguir para su protección y salvaguarda; los apoyos técnicos que se requieran y el marco legal idóneo.

En tal sentido, la SEMARNAT constituye el órgano central y más importante en materia ambiental, ya que concentra en él una serie de facultades que lo tornan como ente superior, situación que como analizaré en el Capítulo último de la presente investigación, no es del todo recomendable por las consecuencias negativas que representa la concentración y centralización del mando en tal o cual materia, como sucede con el aspecto ambiental.

Sea como fuere, lo que es incuestionable es que representa un adelanto la creación de un órgano a quien se le encomienda como tarea principal el ambiente, prioridad de los tiempos modernos.

Capítulo V

Análisis de la facultad legislativa exclusiva del Congreso de la Unión en materia ambiental, los problemas que conlleva y las posibles soluciones

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO V

ANÁLISIS DE LA FACULTAD LEGISLATIVA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MATERIA AMBIENTAL, LOS PROBLEMAS QUE CONLLEVA Y LAS POSIBLES SOLUCIONES.

Después que en los capítulos precedentes ha quedado en claro que, jurídicamente hablando, por encima de la Constitución Federal no existe ningún ordenamiento de mayor jerarquía y por lo tanto, las entidades federativas y los municipios deben apegarse a los principios que consagra tal ordenamiento fundamental, sin contravenir el pacto federal y en consecuencia, las facultades que están reservadas exclusivamente a la federación no pueden disfrutar de ellas tales niveles de gobierno.

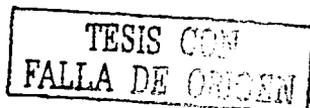
Ahora bien, el hecho de que la federación se irrogue para sí la facultad exclusiva de legislar en materia ambiental resulta cuestionable por varias razones que expondré en el presente Capítulo, por lo cual se hace necesario analizar el artículo 73, fracción XXIX-G de la Carta Magna, para entender la problemática que de ella se desprende en esta opinión y que es objeto de estudio de la presente investigación.

5.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL: ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-G.

El sustento jurídico mediante el cual el Congreso de la Unión goza de la facultad exclusiva para legislar en materia ambiental se ubica en el artículo 73, fracción XXIX-G, cuyo texto legal es del tenor siguiente:

"El Congreso tiene facultad:

"... XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus



respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico".¹⁰⁸

Analizando tal precepto, infero, en primer término, que única y exclusivamente el Congreso de la Unión puede legislar en la cuestión del ambiente y el equilibrio ecológico, pues de la debida concatenación del citado texto legal con lo ordenado por el artículo 124 constitucional que textualmente establece "*Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados*"¹⁰⁹, arribo a la conclusión que al tratarse la materia ambiental de una facultad que sí está reservada en forma expresa en favor del Poder Legislativo Federal, por lo tanto las entidades federativas y los municipios automáticamente quedan excluidos de la facultad de crear normas en tal materia.

5.2. PROBLEMAS QUE SE DESPRENDEN DE DICHO PRECEPTO.

La materia ambiental *per se*, constituye una cuestión sobre la cual debe tenerse mucho cuidado al legislarse, ya que no por el hecho de ser una cuestión sobre la cual los legisladores hasta últimas fechas le han prestado la atención a una problemática que desde hace tiempo debió ser abordada, significa que debe dejarse la solución de la misma únicamente a la federación, a través de su órgano legislativo, puesto que existen cuestiones sobre las cuales quienes saben la realidad de lo que ocurre con el medio ambiente y el equilibrio ecológico son quienes tienen un contacto directo con el ambiente, siendo precisamente los estados y los municipios.

Precisamente, porque en los términos en que está contemplado el citado precepto se desprenden en mi opinión una serie de problemáticas, es por lo que

¹⁰⁸ Cámara de Diputados, Artículo 73, Fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, D. F., 2003, p. 79.

¹⁰⁹ Cámara de Diputados, Artículo 124, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, D. F., 2003, p. 167.

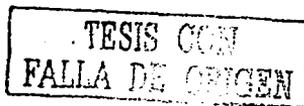
enseguida planteo algunas de las más importantes y que impiden regular de manera eficaz y realmente equilibrada entre los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) lo concerniente al medio ambiente y equilibrio ecológico.

5.2.1. UNA CENTRALIZACIÓN EN SU ATENCIÓN.

En los capítulos precedentes planteo lo que implica la centralización administrativa como forma de organización de la Administración Pública a nivel federal. En pocas palabras, puedo recordar que conlleva una centralización en la toma de decisiones y de ejecución desde un centro que gira alrededor del Presidente de la República y las Secretarías de Estado, lo cual toma lenta la solución de los problemas, ya que todo se burocratiza, volviendo ineficiente la labor del Estado en la solución de los problemas sociales.

Tal premisa también tiene aplicación respecto al contenido de la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Carta Magna, ya que al facultarse únicamente al Poder Legislativo Federal para crear el marco normativo en materia ambiental, se da una centralización en la actividad creadora de las normas en dicho ámbito, ya que no se hace copartícipes a los estados ni a los municipios de tal potestad legislativa, con lo que de facto se da una centralización respecto al órgano creador de los ordenamientos rectores de tal cuestión, así como de la forma en que se lleva a cabo, ya que de ningún modo se toma en cuenta la opinión de los gobiernos estatal y municipal al respecto; por el contrario, éstos tienen que supeditarse a acatar el sentido de las leyes ambientales y ecológicas creadas por la federación a través del Congreso de la Unión.

Tal parece que la intención de los legisladores federales es la de aparentar que se hacen partícipes a los estados y municipios en la solución del problema ambiental al señalar en la fracción en estudio que se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes "... **QUE ESTABLEZCAN LA CONCURRENCIA DEL GOBIERNO**



FEDERAL, DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS, EN EL ÁMBITO DE SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS...¹¹⁰. Sin embargo, lo paradójico del caso es que aún cuando en teoría, los estados y los municipios están representados en la Cámara de Senadores y suponiendo que en la práctica los senadores participaran activamente en el contenido de las leyes creadas en materia ambiental, considero que no es suficiente para que realmente exista una participación activa de éstos niveles de gobierno en la creación de las normas.

Y por lo que respecta a la supuesta concurrencia de la federación de los estados y de los municipios que debe desprenderse de las leyes ambientales y ecológicas creadas por el Legislativo Federal, tal pareciera que estamos en presencia de una fiesta en la cual el anfitrión es la federación, quien dicta las reglas a seguir, y las entidades federativas y los municipios son los invitados que únicamente tienen que ceñirse a las reglas ya fijadas.

Más aún, tal concurrencia, en los términos en que lo establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no existe en la práctica, pues ni siquiera se toma en cuenta la opinión de las legislaturas de los estados o a los municipios acerca de la problemática que en sus respectivos territorios existe acerca del problema ambiental, las causas que se originan y las soluciones que éstos mismos consideran más factibles.

Más que concurrencia de los tres niveles de gobierno, diría que los estados y los municipios son comparsas, en tanto que la federación, por mediación del Congreso de la Unión es quien crea el marco ambiental y por lo tanto, aquellos únicamente se convierten en ejecutores de las decisiones que emanan desde el poder central.

Dicha centralización a que aludo también se desprende del hecho que la supuesta concurrencia que existe entre los distintos niveles de gobierno se da en el

¹¹⁰ Idem.

ámbito de sus respectivas competencias. Sin embargo, si por competencia se entiende que las facultades de que está investido un órgano para realizar sus funciones válidamente¹¹¹, en el caso de esta investigación, la "supuesta" competencia de que gozan los estados y los municipios en el ámbito que estudio es relativa, ya que insisto en que no tienen autonomía para establecer sus propias normas de acuerdo a las necesidades existentes en sus propias circunscripciones territoriales, y por ende, no gozan de facultades, sino que las mismas, vélgase la expresión, son una mendicidad que les otorga la federación, ya que la Ley de la materia otorga mínimas facultades a los estados y municipios pero a través de convenios que celebra con ellos, en donde claramente no tienen ni voz ni voto éstos, sino únicamente la federación, en concordancia con la SEMARNAT.

5.2.2. CARENCIA DE FACULTADES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y DE LOS MUNICIPIOS PARA REGULAR EN SUS RESPECTIVOS ÁMBITOS EL PROBLEMA AMBIENTAL.

Una cosa es crear la ley y otra ejecutarla únicamente, que es precisamente lo que sucede con la federación, los estados y los municipios, pues mientras la primera es quien legisla y hace nacer a la vida jurídica la ley por conducto del Congreso Federal, éstos últimos únicamente se encargan de aplicarla en sus respectivos territorios, no de forma independiente, sino apegándose a las directrices señaladas por aquella.

Tal situación me parece equívoca, ya que quienes realmente tienen contacto con la naturaleza, con la ecología, con el medio ambiente, con la flora y la fauna y saben cuáles son los problemas que le aquejan, las causas que lo ocasionan y las posibles soluciones son precisamente los estados y los municipios. A título de ejemplo, pongo los problemas que ocurren en el Lago de Chapala en el Estado de Jalisco o el Lago de Janitzio en Michoacán, los cuales se encuentran contaminados y existe el peligro latente de que pudieran verse a tal grado afectados que ya no tener ni atractivo

¹¹¹ ALONSO, Martín, *Diccionario del Español Moderno*, 6ª ed., Aguilar, Madrid, 1979, p. 31.

turístico y lo más importante, destruir riquezas naturales que, de haber sido protegidas por la sociedad y por el Estado a través de las normas adecuadas creadas por los estados y los municipios, jamás se hubieran dado.

Sin embargo, dichas problemáticas y otras más, no pueden conocerlas los legisladores federales desde una curul que se ubica en la Capital de la República Mexicana, ni mucho menos puede legislarse adecuadamente sobre lo que no se conoce. Porque es muy fácil crear leyes y más leyes sin ton ni son, sin tener una idea correcta y concreta de la realidad social que se quiere normar y del sentido que deben tener las disposiciones legales que la contengan. Porque quiérase o no, el Congreso Federal ha asumido una actitud protagónica, pero sin contar con los elementos para ello, puesto que están más preocupados por las pugnas internas entre los grupos parlamentarios que lo conforman y por oponerse a las iniciativas de ley que realmente tratan de solucionar el problema ambiental, de ir al fondo del asunto.

Consecuentemente, la federación deposita en el Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia ambiental y ecológica, pero sin reparar en el hecho que aún cuando existen representantes de las entidades federativas en los mismos, a través de la Cámara de Senadores, la verdad de los hechos es que los senadores, al centralizar tanto su actuación en la Capital, se alejan de la realidad que viven las circunscripciones territoriales a las cuales representan.

Ante tal estado de cosas y atendiendo al texto constitucional, resulta que a los estados y a los municipios se les priva de la facultad de crear su propia normatividad aplicable a sus porciones territoriales. Porque pienso que en el caso de los municipios, al ser el nivel de gobierno que tiene un contacto más directo con la población y con los problemas que le aquejan, pueden tomarse medidas más rápidas y eficaces, porque además se conoce la problemática a fondo, desde el principio e incluso la propia comunidad que conoce de la tierra, de los bosques, de la naturaleza, de la flora y de la fauna y del equilibrio ecológico, pueden participar activamente en concordancia con las



autoridades municipales y el Congreso local a efecto de proponer soluciones para prevenir y restaurar el medio ambiente y el equilibrio ecológico.

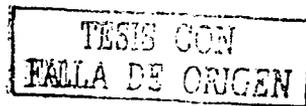
Incluso, no sólo la federación restringe la facultad legislativa de los estados y municipios en materia ambiental, sino que además impide que éstos lleven a cabo medidas de carácter administrativo o que puedan siquiera llevar a cabo las que la federación, a través de la legislación federal, les confiere, puesto que no las dota del presupuesto necesario para ello.

Porque definitivamente atender la cuestión ambiental es una prioridad cuya debida atención implica destinar una parte importante del presupuesto federal, y sin embargo, el Congreso de la Unión prefiere utilizar los recursos en campañas políticas, en cuestiones que únicamente benefician a unas cuantas personas corruptas como los famosos rescates bancarios o carreteros, en que la sociedad es la que tiene que absorber deudas que no contrajo, pero que el Estado es incapaz de hacer que los responsables resarzan tales daños para que el dinero que se recupere se utilice en aspectos prioritarios para el pueblo mexicano.

Por lo tanto, los estados y municipios se enfrentan a dos problemas torales en materia ambiental y de equilibrio ecológico: la imposibilidad de crear su propio marco legal y la de no contar con recursos económicos suficientes para prevenirlo, protegerlo y restaurarlo.

5.2.3. INEFICACIA DE LA FEDERACIÓN PARA PODER ATENDER DEBIDAMENTE EL PROBLEMA AMBIENTAL.

Resulta indudable que el hecho de que el Estado mexicano haya adoptado un pacto federal tiene sus inconvenientes, ya que como lo dije en su oportunidad, tanto las autoridades locales como las municipales tienen la obligación de acatarse a lo



ordenado por la Constitución Federal, tratados internacionales y leyes federales, sin contravenirlos, so pena de vulnerar lo ordenado por el artículo 133 Constitucional.

Y aunque en teoría la federación representa y debe velar por los intereses de las entidades que integran la Unión, existe una centralización en la toma de decisiones a través del Presidente de la República y del Congreso Federal en el ámbito creador de normas y valiéndose del artículo 133 constitucional, día con día la federación atrae para sí más y más atribuciones, en este caso, la de regular de manera exclusiva la materia ambiental, despojando a los estados y los municipios de la posibilidad de que puedan atender asuntos ambientales con mayor eficacia, creando el marco legal que consideren más propicio, partiendo de la premisa que solamente se puede normar adecuadamente una realidad social y presente cuando se tiene pleno conocimiento de la misma y del sentido que deben tener las normas para tal efecto.

Ahora bien, lo que más cuestiona es que el Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 73, fracción XXIX-G de la Ley Fundamental, ha sido la ineficaz de dar una solución al problema ambiental, como queda de manifiesto por los altos índices de contaminación presentes en esta Capital y en muchas partes del país; en los incendios forestales que devastan grandes extensiones de los recursos naturales, flora y fauna; en la tala inmoderada e ilegal de árboles sin que las autoridades federales hagan algo al respecto; en la contaminación y destrucción de los lagos, ríos y mares y de los recursos naturales que en los mismos existen.

Insisto en que tal ineficacia nace desde una mala distribución de competencia en materia ambiental, ya que desde el centro del país es difícil conocer la realidad que vive el medio ambiente, las causas que generan el desequilibrio ecológico. Vivimos en una federación, y por tanto, el gobierno federal no es el único que interviene en la toma de decisiones que afectan a toda la nación mexicana, pues también las entidades federativas y los municipios deben tener una participación activa y no

únicamente aparente, como sucede con los Convenios de coordinación en materia ambiental que prevé la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente entre la federación con los estados, los municipios y el Distrito Federal, ya que no es un secreto que los intereses políticos juegan un papel preponderante en la firma y cumplimiento de los mismos, quedando ello a la voluntad y buena fe de los actores políticos y no a una coercitividad e imperatividad en su cumplimiento por parte de los órganos jurisdiccionales, como sucede con los convenios regulados por la legislación civil.

5.3. PROPUESTAS.

Después de que en los capítulos precedentes he establecido las bases teóricas y legales en que se sustenta esta investigación y establecido la problemática principal existente en materia ambiental y que se deriva de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Federal en el sentido de otorgar al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de establecer el marco normativo que debe regir tal cuestión, es el turno de proponer la o las soluciones mediante las cuales se puede lograr un equilibrio entre la federación, los estados y los municipios en cuanto a permitir que todos los niveles de gobierno intervengan activamente, en el marco de sus respectivos territorios y competencia, en la regulación, protección, prevención y restauración del medio ambiente y equilibrio ecológico.

Es pertinente aclarar que las propuestas que hago no son contradictorias, sino que, son varias opciones que se pueden tener para dar respuesta a una cuestión que todos nos atañe, porque repercute en la salud pública, en la preservación, protección y restauración del medio ambiente y de las riquezas naturales que tiene el país y al equilibrio ecológico que debe prevalecer, lo que incide, incuestionablemente, positiva o negativamente, en la fuente importante de divisas que puede obtener el gobierno del turismo ante los atractivos naturales que posee México, llámese: flora, fauna, ríos, lagos, lagunas, manantiales, mares, playas, desiertos, sierra, etcétera.

5.3.1. QUE SE REFORME EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-G DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN EL SENTIDO QUE A LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS SE LES FACULTE PARA EXPEDIR LOS ORDENAMIENTOS CONFORME A SU ÁMBITO TERRITORIAL EN MATERIA AMBIENTAL

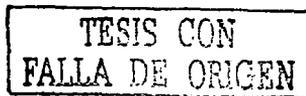
Aún cuando la Constitución establece reglas generales que las leyes sustantivas, adjetivas y reglamentarias se encargan de regular de manera más amplia, lo cierto es que, como lo he venido reiterando a lo largo de la investigación, en los términos en que se encuentra redactado el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Federal, no existe ninguna duda que los órganos de los estados y de los municipios no cuentan con facultades para legislar, en su ámbito territorial, en materia ambiental y ecológica, sino que tal facultad se la reserva exclusivamente la federación, situación que me parece inadecuada en atención a las consideraciones que ya se he expuesto con antelación.

Así las cosas y puesto que no es suficiente que el Congreso de la Unión crea la ley en donde se establezca la concurrencia, más no el papel protagónico y verdaderamente participativo en la formación del marco jurídico que regule el problema ambiental.

Además, considero que hay materias que son eminentemente necesario que sea el Congreso de la Unión, la que las legisle, las cuales menciono en la siguiente propuesta de reforma a la citada fracción para quedar en los siguientes términos:

"El Congreso tiene facultad:

"... XXIX-G.- Para expedir leyes en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico en las siguientes



materias: recursos naturales de la plataforma continental; zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales; del petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos; los recursos naturales de los mares y el espacio situado sobre el territorio nacional.”.

Con la propuesta planteada persigo las siguientes ventajas:

1) Dejar en claro la competencia exclusiva y única que la federación tendría en materia ambiental y equilibrio ecológico en el ámbito legislativo y a través del Congreso de la Unión, las cuales versarían sobre materias que históricamente y en la actualidad atañen a toda la Nación y que realmente se justifica que el Congreso de la Unión establezca el marco normativo.

2) Que todas aquellas materias respecto de las cuales no se faculte al Congreso de la Unión para legislarlas corresponda hacerlo a los estados miembros de la Unión, situación que se desprendería de la interpretación del artículo 124 de la Ley Fundamental el cual señala que las facultades que no están expresamente concedidas por dicho ordenamiento a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados¹¹².

3) Evitar que exista una centralización al momento de crear el marco jurídico; de tomar decisiones y de ejecutarlas en la prevención, protección y restauración del medio ambiente y equilibrio ecológico.

4) Que política y gubernamentalmente el poder público se ejerza de modo más equilibrado, al permitir la participación activa y sin cortapisas de los estados y municipios con la federación respecto de un asunto fundamental para toda la sociedad mexicana.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.3.2. QUE SE DETERMINE EN LA CONSTITUCIÓN, CON CLARIDAD Y PRECISIÓN, EN QUÉ CASOS TANTO LA FEDERACIÓN, COMO LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS TENDRÁN FACULTADES PARA EXPEDIR NORMAS EN MATERIA AMBIENTAL.

La presente propuesta gira en torno a precisar en el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Federal, no sólo las facultades de que estaría investido el Congreso Federal en materia ambiental y equilibrio ecológico, sino también las de los estados y los municipios a través de sus congresos locales y ayuntamientos, respectivamente, quedando redactada en los siguientes términos:

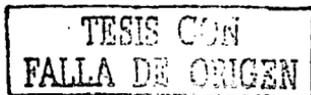
"El Congreso tiene facultad:

"... XXIX-G.- Para expedir leyes en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico en las siguientes materias: recursos naturales de la plataforma continental; zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales; del petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos; los recursos naturales de los mares y el espacio situado sobre el territorio nacional"..

"Respecto de los estados, gozarán de la facultad de legislar en materia ambiental y de protección al ambiente a través de sus legislaturas locales, en las siguientes materias: los bosques, ríos, lagunas, lagos, flora, fauna, asentamientos humanos y todos aquellos recursos naturales que se encuentren en sus ámbitos territoriales.

"Y en el caso de los municipios, podrán crear reglamentos para que, conjuntamente con las comunidades, se proteja y salvaguarde los recursos

¹¹² Idem.



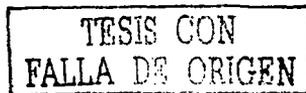
naturales y el medio ambiente en el cual se encuentren asentados históricamente, como son las tierras ejidales”.

Considero que la citada propuesta tendría una ventaja esencial que radicaría en la claridad existente en cuanto a la competencia legislativa que cada nivel de gobierno en México poseería. Sin embargo, tendría la desventaja de que al determinarse en forma tan rígida, podría ser difícil la interpretación del órgano legislativo en quien recaerían determinadas áreas ecológicas y ambientales, porque imperaría hasta cierto punto un criterio limitativo y no enunciativo.

5.3.3. QUE EXISTA UNA VERDADERA COORDINACIÓN ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS PARA PROTEGER, PREVENIR Y RESTAURAR EL MEDIO AMBIENTE EN TODO EL PAÍS.

Con toda oportunidad expliqué que la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente prevé los Convenios de coordinación con base en los cuales la federación, a través de la SEMARNAT, puede otorgar facultades en materia ambiental a los estados, a los municipios y al Distrito Federal, sin embargo, ello es potestativo para la federación suscribirlos o no, además de que en ningún momento se alude al otorgamiento de facultades para legislar, situación que desde luego resulta lógica tomando en cuenta lo que establece actualmente el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, no pudiendo un ordenamiento de menor jerarquía contravenir con lo dispuesto por la Ley Fundamental.

Ahora bien, considero que en todo caso, si realmente se pretende una concurrencia entre los niveles de gobierno en materia ambiental, la misma debe estar prevista en la propia Constitución, en donde se establezca que los Convenios de coordinación y participación de la federación, con los estados, los municipios y el Distrito Federal en materia ambiental y de equilibrio ecológico se suscribirán en forma

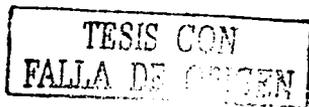


obligatoria para determinar con claridad las materias en las cuales tendrán competencia cada una de ellas para legislar. Con tal propuesta se lograrían dos ventajas principales:

1) Despolitizar la firma de tales Convenios de coordinación que actualmente prevé la Ley de la materia, ya que resulta evidente que en los tiempos en que vivimos, aún cuando ha habido avances en la democracia del país, existiendo más pluralidad de corrientes políticas que ejercen el poder, lo cierto es que aún no existe una verdadera cultura política entre los diversos actores, sino una lucha por el poder, de desacreditamiento y obstaculización hacia los otros partidos políticos que gobiernan, con lo cual resulta difícil que la federación firme los citados Convenios con los gobiernos locales, municipales y del Distrito Federal, que son de oposición al gobierno federal.

2) Que dichos Convenios de coordinación tengan tal carácter jurídico, es decir, que tengan el carácter de una verdadera fuente de obligaciones, que confiera derechos a las partes que intervienen, pero que igualmente les imponga deberes y que en caso de incumplimiento, se hagan valer las consecuencias jurídicas que prevé la ley de la materia para tales casos. Digo esto porque lamentablemente, en la forma en que actualmente regula la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, los multitudinarios Convenios, se desprende que los mismos se firman de buena fe, apelando al principio del *pacta sun servanda*, sin que exista una obligatoriedad en su cumplimiento, sino que cualquiera de los gobiernos puede o no cumplirlos, según convenga a los intereses partidistas que represente o a cuestiones presupuestarias.

Por lo tanto, si de acuerdo al artículo 1792 del Código Civil Federal, el *convenio* en sentido lato "es un acuerdo de dos o más voluntades para crear, transferir, modificar y extinguir derechos y obligaciones"¹¹³, la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal que intervengan como partes en la firma de convenios en materia ambiental deben tener tal tratamiento jurídico. Y dada la importancia de lo que implicaría la firma de tales convenios, es necesario mencionar cuáles son los



elementos de existencia y requisitos de validez de un *convenio*, cuestiones que enseguida mencionaré.

ELEMENTOS DE EXISTENCIA

Según Ramón Sánchez Medal, los elementos de existencia son los que *"conjuntamente debe tener un acto jurídico, de manera que la ausencia de cualquiera de esos dos elementos impide que haya contrato"*.¹¹⁴ Dichos elementos de existencia son: el consentimiento y el objeto.

REQUISITOS DE VALIDEZ.

Los requisitos de validez son aquellos que *"conjuntamente debe tener el contrato ya existente para no estar afectado de nulidad, de manera que la falta de uno de esos elementos hace que el contrato en cuestión resulte privado de efectos jurídicos"*.¹¹⁵ Tales requisitos deben darse y existir aún antes del convenio y coincidir en el momento de perfeccionarse.

Aunque el artículo 1795 del Código Civil para el Distrito Federal¹¹⁶ no determina cuáles son, limitándose a establecer que el convenio puede ser invalidado por: incapacidad legal de las partes; por vicios del consentimiento; porque el objeto, motivo o fin sea ilícito; y porque el consentimiento no se haya manifestado en la forma establecida por la ley, de la interpretación a contrario sensu, infero cuáles son los requisitos de validez del contrato.

¹¹³ Agenda Civil del Distrito Federal 2003, Artículo 1792 del Código Civil Federal, México D. F., 2003. p. 186.

¹¹⁴ SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, De los Contratos Civiles, 16ª ed., Porrúa, México, 1998, p. 25.

¹¹⁵ SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, Op. cit., p. 25.

¹¹⁶ Agenda Civil del Distrito Federal 2003, Artículo 1792 del Código Civil para el Distrito Federal, México D. F., 2003. p. 189.

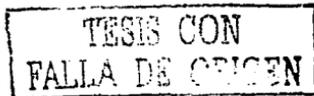
Son dichos elementos y requisitos los que deben de satisfacerse en los Convenios que lleguen a celebrarse entre la federación, con los estados, los municipios y el Distrito Federal en materia ambiental para que surtan plenos efectos jurídicos y sean obligatorios para las partes que intervienen.

5.3.4. LA CREACIÓN DE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO EN MATERIA AMBIENTAL.

En los capítulos precedentes explique lo que es la centralización administrativa y la forma en que de facto se da en materia ambiental en cuanto a las facultades para legislar en materia ambiental por parte de la federación, excluyendo de tal actividad a los estados, municipios y al Distrito Federal, además de establecer los lineamientos a que éstos deben ceñirse obligatoriamente y que son impuestas desde el centro, es decir, desde donde se ejerce el poder federal.

Sin embargo, también existe otra forma de organización administrativa llamada descentralización, que existe cuando se crean órganos con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público.

El régimen jurídico de la descentralización administrativa y que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal denomina como "administración pública paraestatal", corresponde en la doctrina a una forma jurídica y técnica de organizar a ciertos órganos de la administración. Es importante destacar que el hecho de estar organizadas las entidades paraestatales bajo un régimen jurídico distinto al de los órganos centralizados, no significa que escapen del control de éstos y actúen independientemente.



Para mayor entendimiento de esta propuesta, precisamos explicar con mayor amplitud lo que es la descentralización administrativa y lo que implica un órgano descentralizado.

CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Gabino Fraga comenta que la descentralización administrativa *"consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder"*.¹¹⁷

Luis Humberto Delgadillo, comenta que la descentralización es *"la creación de organismos por Ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, para la prestación de un servicio público o social, o para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social"*.¹¹⁸

Si Considero las anteriores definiciones, se puede afirmar que la descentralización administrativa es una forma de organización consistente en sacar de la centralización las funciones y actividades asignadas a un órgano, para llevar a cabo actividades estratégicas o prioritarias del Estado.

CLASES DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Los tratadistas de la materia siguen diversos criterios clasificatorios de las formas de descentralización administrativa, relacionadas con los aspectos técnicos y

¹¹⁷ FRAGA, Gabino, Op. cit., p. 198.

¹¹⁸ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Op. cit., p. 93.

Jurídicos de dichas instituciones. Pero el criterio más compartido es el que la clasifica del modo siguiente:

- Territorial o Regional.

Esta descentralización administrativa consiste *"en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial"*.¹¹⁹ Los doctrinarios consideran que el ejemplo más típico de este tipo de descentralización es el municipio, puesto que la administración pública municipal se enfoca a la satisfacción de las necesidades de una comunidad residente en un espacio geográfico bien delimitado.

- Por servicio o funcional.

Esta descentralización se basa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada, o sea, la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos para fines de asistencia o seguridad social. Andrés Serra Rojas la define como *"un modo de organización administrativa, mediante el cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos, y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos"*.¹²⁰

Como ejemplo de esta descentralización puedo establecer la función estratégica efectuada por la Universidad Nacional Autónoma de México, ya que fue creada con la finalidad de atender la educación media y superior del país, que sin duda adquiere prioridad en el desarrollo de nuestro país.

¹¹⁹ FRAGA, Gabino, Op. cit., p. 210.

¹²⁰ SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 621.

- *Por colaboración.*

Esta descentralización se da cuando el Estado adquiere mayor injerencia en la vida privada, debido a lo cual se le presentan problemas cuya resolución requiere una preparación técnica de la que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos. Por tanto, ante la imposibilidad de crear en todos los casos organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. Así, la descentralización por colaboración constituye una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

Es importante ahondar en esta cuestión, ya que éste tipo de descentralización no tendría razón de ser si se implementara en toda la administración pública el Servicio Civil de Carrera, puesto que así los empleados y servidores públicos contarían con la suficiente preparación, derivada de una capacitación permanente, no teniéndose que recurrir a organizaciones privadas que capacitaran personal, lo cual, a la larga, representa para el Estado un mayor gasto que la implantación de aquél.

ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

Para Luis Humberto Delgadillo, el organismo descentralizado es *"un ente jurídico diferente que por necesidades técnicas, administrativas, financieras y jurídicas, es creado para la realización de actividades especiales, que no es conveniente que realice la organización centralizada, cuya estructura impide la celeridad o especialización en las funciones a su cargo, por lo que es necesario encargarlas a un ente diferente"*.¹²¹ O sea que los órganos descentralizados son creados por el Estado para atender actividades prioritarias, que no serían bien atendidas en la centralización.

Por cuanto a las características de los órganos descentralizados, se tiene las siguientes:

a) Son creados por una Ley del Congreso o un Decreto del Ejecutivo.

En esto radica una primera diferencia de los órganos descentralizados con relación a los desconcentrados, ya que éstos últimos pueden ser creados también mediante un reglamento o un acuerdo administrativo.

b) Tienen régimen jurídico propio.

Los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico particular, que norma su personalidad, patrimonio, denominación y actividad, recayendo generalmente en su Ley Orgánica, como sucede por ejemplo con la de la Universidad Nacional Autónoma de México.

c) Tienen personalidad jurídica propia.

Los organismos descentralizados poseen personalidad jurídica propia, lo que constituye otra diferencia sustancial con relación a los desconcentrados, toda vez que éstos, por lo general tienen la misma personalidad jurídica que la del órgano central del cual surgen.

d) Patrimonio propio.

Los órganos descentralizados, por las funciones sociales trascendentes que le son confiadas, tienen un patrimonio propio, el cual pueden manejar y aplicar de la manera en que juzguen más apropiada, de acuerdo a los planes y programas que

¹²¹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Op. cit., p. 94.

elabore al efecto; verbigracia: la UNAM maneja su propio patrimonio, de acuerdo a sus estatutos y reglamentos internos.

e) Realización de actividades estratégicas o prioritarias del Estado.

Los órganos descentralizados son creados para atender necesidades sociales prioritarias, que constituyen actividades en las que el Estado debe encaminar preferentemente sus actividades y que no pueden ser cumplidas eficientemente dentro de la centralización, como son: la seguridad social, la salud, la educación. Ello explica la aparición del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Universidad Nacional Autónoma de México, El Instituto Politécnico Nacional, entre otros.

Una vez que he ahondado en lo que implica la descentralización como forma de organización administrativa y los organismos descentralizados como el ente con personalidad y patrimonio propios, creados para atender necesidades sociales prioritarias, enfocando tales aspectos teóricos y legales, tengo que, en el caso de la propuesta que hago, puede crearse un organismo descentralizado que se aboque única y exclusivamente a atender el problema del medio ambiente y el equilibrio ecológico, el cual se cree mediante una ley expedida por el Congreso Federal, pero con la intervención de la federación, de los estados y de los municipios en cuanto a sus funciones, a la forma de integración y a los objetivos que persigue.

Las ventajas que pienso, se desprenderían de ponerse en práctica tal propuesta son las siguientes:

a) Las actividades y toma de decisiones de dicho organismo descentralizado sería autónoma, sin la injerencia de ninguna autoridad central, como pudiera serlo el Presidente de la República o de la SEMARNAT.

b) Puesto que contaría con patrimonio propio, tendría la libertad para administrarlo y aplicarlo a la preservación y restauración del medio ambiente y equilibrio ecológico, sin depender de autoridad distinta o superior que la limita en tal sentido o le indique como aplicarlo.

d) Existirían sedes del organismo descentralizado en todo el país, para que la federación, los estados y los municipios tengan un trato directo con el mismo y así tomar las medidas y decisiones en forma conjunta, desburocratizando cualquier actividad de protección al ambiente.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La protección del medio ambiente y del equilibrio ecológico son tareas prioritarias del Estado mexicano, pues no solo posibilita la salud óptima de la población y la preservación de las riquezas naturales, sino que permite a los gobernados una calidad de vida óptima y un desarrollo económico del país sin poner en riesgo la naturaleza humana y natural.

SEGUNDA.- En México, fue recientemente creado el marco jurídico para proteger el medio ambiente y el equilibrio ecológico, el cual aún cuando es suficiente, tiene el inconveniente de centralizarse en cuanto al órgano a quien constitucionalmente se faculta para crearlo, pues según disposición expresa del artículo 73 constitucional, fracción XXIX-G de la Constitución Federal, corresponde al H. Congreso de la Unión crear las leyes en tales materias.

TERCERA.- Puesto que el artículo 124 determina el principio de la supremacía constitucional, vinculando tal precepto con lo previsto en la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, es de concluirse que el Poder Legislativo Federal es el único facultado para crear leyes en materia ambiental y de equilibrio ecológico, por lo que las entidades federativas y los municipios no gozan de tal facultad, por lo que nada más éstas se convierten en aplicadoras de las disposiciones federales sin que puedan contravenir las normas federales.

CUARTA.- Considero inadecuada la disposición contenida en la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Carta Magna en razón de que, dada la materia a regular como lo son el medio ambiente y el equilibrio ecológico, quienes tienen mayor contacto con la problemática que tienen son precisamente las autoridades locales y municipales, y por tanto, éstas pueden tener mayor visión para crear el marco jurídico idóneo para protegerlos y preservarlos, por lo que dicha facultad legislativa debe desmembrarse entre los tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal.

QUINTA.- Los convenios mediante los cuales la federación concurre con los estados, municipios y el Distrito Federal para llevar a cabo acciones tendientes a proteger, preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente son meros paliativos, ya que por ejemplo, en el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, los términos en los cuales están regulados se desprende fácilmente la preeminencia de la federación en la toma de decisiones y en el liderazgo que asume a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

SEXTA.- Otro de los defectos que encuentro en los convenios a que me refiero en la conclusión anterior reside en que son meros acuerdos que no tienen la fuerza obligatoria para las partes de una ley, sino que el cumplimiento de los mismos obedece a cuestiones políticas y si tomo en cuenta que en nuestro país las acciones que se emprenden y las relaciones de cooperación entre el gobierno federal con los estatales y municipales depende en gran medida de las afinidades partidistas que tengan, no resulta aventurado pensar que en el momento en que el gobierno federal considera inadecuado entablar convenios de colaboración en materia ambiental, no los hace, sin que jurídicamente puede exigírseles que así lo haga.

SÉPTIMA.- Otro de los problemas a que se enfrentan los estados y los municipios en la búsqueda por proteger, preservar y restaurar el medio ambiente y el equilibrio ecológico es la falta de autonomía presupuestal, ya que los recursos con que cuentan para tal objeto le son asignados por el gobierno federal, sin tomar en cuenta la opinión de aquellos, ni sus necesidades reales, por lo que muchas veces son insuficientes para llevar a cabo todas las acciones planeadas, motivo por el cual es preciso que se les faculte a los gobiernos federales y estatales para que sean ellos quienes le indiquen a la federación cuanto dinero requieren y en qué lo van a utilizar.

OCTAVA.- El artículo 4º de la Constitución Federal consagra como derecho público subjetivo de los gobernados gozar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, lo cual considero adecuado puesto que únicamente las personas sanas pueden lograr tener una calidad de vida adecuada y lograr explotar al máximo todo su potencial físico y mental en la consecución de sus metas individuales, todo lo cual redunda en beneficio del desarrollo social y económico del país.

NOVENA.- En los tiempos actuales que vivimos, en que la globalización de la economía parece ser el único objetivo que persiguen los Estados modernos, sin importarles los costos que ello implica, considero que el gobierno mexicano debe de planear adecuadamente la política económica y social que debe seguir, a fin de evitar que el desarrollo productivo del país implique devastar los recursos naturales y el medio ambiente del país.

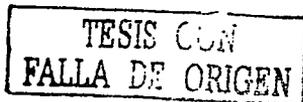
DÉCIMA.- Algunas entidades federativas han reformado y adicionado a sus Constituciones locales algunas disposiciones tendientes a proteger el medio ambiente y el equilibrio ecológico, aunque preferentemente enfocándolo a las comunidades indígenas, lo cual aunque es necesario dado que las mismas están en peligro de extinción, también lo es que ello debe hacerse extensible a toda la población, ya que todas las personas tenemos derechos a un medio ambiente adecuado.

DÉCIMA PRIMERA.- Así las cosas, resulta conveniente que se reforme el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Federal a efecto de que se establezca con precisión cuáles son las facultades de que gozarán la federación, los estados y los municipios en cuanto a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, de forma tal que realmente exista una participación lo más equitativa y congruente posible entre los tres niveles de gobierno. Sólo así se logran obtener resultados favorables en tales tareas que son prioritarias para la sociedad mexicana, porque de no tomarse medidas urgentes, se corre el peligro de que a mediano plazo nuestro país deje de tener recursos naturales que aparte de ser un atractivo turístico, constituyen una fuente de

salud pública; y asimismo, que el medio ambiente se torne inadecuado para que los individuos desarrollemos nuestras actividades óptimamente.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso, 14ª ed., Porrúa, México, 1999.
- , Derecho Administrativo Especial, T. II, Porrúa, México, 1999.
- ALCORTA, Amancio, Curso de Derecho Internacional Privado, 2ª ed., Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- ANCONA SÁNCHEZ-ZAMORA, Elsa Martina, El Derecho a la Doble Nacionalidad en México, 1ª ed., Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1996.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Internacional Privado, 1ª ed., Porrúa, México, 1983.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, 23ª ed., Porrúa, México, 1991.
- , Derecho Constitucional Mexicano, 11ª ed., Porrúa, México, México, 1996.
- BRARES, Raúl, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- CARMONA ROMAY, Adriano, Fuentes para el estudio del pensamiento de José Martí en materia del Municipio, Montevideo, Uruguay, 1953.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Limusa, México, 1989.
- FERRATER MORA, José, Diccionario Jurídico, 1ª ed., Porrúa, México, 1980.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 36ª ed., Porrúa, México, 1993.
- GALINDO GARFIAS, Ignacio, Derecho Civil, 10ª ed., Porrúa, México, 1960.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 39ª ed., Porrúa, México, 1988.
- GOMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, Textos Universitarios, México, 1990.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, ERNESTO, Derecho de las Obligaciones, 10ª ed., Porrúa, México, 1995.
- JELLINEK, George, Teoría General del Estado, Trad. Fernando de los Ríos Urutí, Continental, México, 1985.
- KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, 2ª ed., UNAM, México, 1988.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, Exposición de motivos correspondientes a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, Cámara de Senadores, México, 1982.
- MONTESQUIEU, Carlos de Secondat, Barón de, Espíritu de las Leyes, Porrúa, Colección Sepán Cuántos, México, 1990.
- MOTO SALAZAR, Efraín, Elementos de Derecho, 30ª ed., Porrúa, México, 1995.
- OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 5ª ed., Porrúa, México, 1993.
- PÉREZ, Efraín, Derecho Ambiental, McGraw-Hill, México, 2001.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo, Contratos Chiles, 6ª ed., Porrúa, México, 1999.
- POLO BERNAL, Efraín, Manual de Derecho Constitucional, Porrúa, México, 1985.
- RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, Mexicano: ésta es tu Constitución, 9ª ed., Porrúa, México, 1999.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, 4ª ed., Porrúa, México, 1999.



- SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, De los Contratos Civiles, 16ª ed., Porrúa, México, 1998.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, 15ª ed., Porrúa, México, 1994.
- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, 9ª ed., Porrúa, México, 1998.
- _____, Ciencia Política, 15ª ed., Porrúa, México, 1997.
- SOTO PÉREZ, Ricardo, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, 14ª ed., Esfinge, México, 1984.
- ALONSO, Martín, Diccionario del Español Moderno, 6ª ed., Aguilar, Madrid, 1979, p. 31.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- Diccionario de la Real Academia de la Española, Porrúa, México, 1980.
- Diccionario Jurídico Espasa, Ediciones Calpa-Espasa, Madrid, 1999.
- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Ed. Driskill, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1975.
- GARCÍA-PELAYO Y GROSS, Ramón, Pequeño Larousse Ilustrado, Ediciones Larousse, México, 1980.

HEMEROGRAFÍA

- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, La justicia administrativa. Una moderna concepción de la División de Poderes, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, Año 1989.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, La División de Poderes y su control jurisdiccional, Revista de Derecho Político, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, No. 19, 1983.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, D. F., 2003.
- Constitución Política del Estado de Campeche. www.unam.com.mx
- Constitución Política del Estado de Coahuila. www.unam.com.mx
- Constitución Política del Estado de Aguascalientes. www.unam.com.mx
- Constitución Política del Estado de Durango. www.unam.com.mx
- Constitución Política del Estado de Colima. www.unam.com.mx
- Constitución Política del Estado de San Luis Potosí. www.unam.com.mx
- Constitución Política del Estado de Puebla. www.unam.com.mx
- Constitución Política del Estado de Chiapas. www.unam.com.mx
- Constitución Política del Estado de Nuevo León. www.unam.com.mx
- Constitución Política del Estado de Morelos. www.unam.com.mx
- Constitución Política del Estado de Hidalgo. www.unam.com.mx
- Constitución Política del Estado de Sinaloa. www.unam.com.mx
- Constitución Política del Estado de Sonora. www.unam.com.mx

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Constitución Política del Estado de Yucatán. www.unam.com.mx

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Editorial Porrúa S.A., México 2003.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa S.A., México 2003

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa S.A., México 2003

Ley Agraria. Editorial Porrúa S.A., México 2003

Ley General de Salud, Editorial Porrúa S.A., México 2003

Ley Ambiental del Distrito Federal, Editorial Porrúa S.A., México 2003

Código Civil Federal, Agenda Civil 2003, ISEF, México, D.F., 2003.

Código Civil para el Distrito Federal, Agenda Civil 2003, ISEF, México, D.F., 2003.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Poder Ejecutivo, México, 2001.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**