



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLAS DE HIDALGO  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

## Ineficacia de la Competencia Concurrente en Materia Ambiental y sus Consecuencias en el Estado de Michoacán



Tesis que para obtener el grado de  
Maestro en Derecho presenta el:  
Lic. José Miguel Cázares López

Director de tesis:  
Dr. Rafael Luviano González

Morelia Mich., Agosto de 2007



*A mis padres, a mi esposa y a mi hija.*

*Por formar la constelación que me orienta a la felicidad, que por el simple hecho de su existencia he alcanzado, aún frente a un Dios que solo imagino, pero que sé, nos mantendrá siempre unidos.*

*A Guapis, Gela, Silvia, Güero, Lalo, Kiev, Oscar, Davare y Pillito*

*No puedo negar mi sangre y por ahí un agregado que pareciera serlo; a ellos solamente gracias por estar siempre conmigo.*

*A Rafael Luviano González, José de Jesús Suárez Soto, Cesar Fernando Flores García y Benjamín Bárrales López*

*Grandes amigos estudiosos del derecho, ambientalistas y politólogos, a quienes estaré eternamente agradecido.*

---

**ÍNDICE**

<b>TEMA</b>	<b>Pág.</b>
DEDICATORIA	VI
ÍNDICE	VII
RELACIÓN DE FOTOGRAFÍAS Y GRÁFICAS	XIII
PRELIMINARY	XV
INTRODUCCIÓN	XX
PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN	XXV

**CAPÍTULO PRIMERO**  
**MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**  
**LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA**  
**COMPETENCIA**

1.1. La organización administrativa	1
1.1.1. Definición de organización administrativa	1
1.1.2. Características de la organización administrativa	2

---

1.2.	Los órganos de la administración pública	2
1.2.1.	Definición de órgano del Estado y de órgano de la administración pública	3
1.2.2.	Elementos de los órganos de la administración pública	5
1.2.3.	Clasificación de los órganos de la administración pública	6
1.3.	La centralización administrativa	7
1.3.1.	Definición de la centralización administrativa	8
1.3.2.	Elementos de la centralización administrativa	10
1.3.3.	La relación jerárquica en la centralización administrativa	11
1.4.	La descentralización administrativa	13
1.4.1.	Definición de la descentralización administrativa	13
1.4.2.	Características de los organismos públicos descentralizados	17
1.4.3.	Clasificación de la administración descentralizada	20
1.4.4.	El objeto de los organismos descentralizados	22
1.5.	La desconcentración administrativa	23
1.5.1.	Definición de la desconcentración administrativa	24
1.5.2.	Características de la desconcentración administrativa	27
1.5.3.	Semejanzas y diferencias entre las administraciones centralizada, descentralizada y desconcentrada	29
1.6.	El municipio y el derecho	31
1.6.1.	Definición de municipio	31
1.6.2.	Definición del derecho municipal	33

---

1.6.3.	Clasificación del derecho municipal	34
1.6.4.	Elementos del municipio	35
1.6.5.	El gobierno municipal	36
1.6.6.	Facultades y obligaciones de los ayuntamientos	38
1.6.7.	La autonomía municipal	42
1.7.	La competencia	43
1.7.1.	Definición de competencia	43
1.7.2.	Criterios para determinar la competencia	44
1.7.3.	Diferencias entre competencia y capacidad	48
1.7.4.	Competencia concurrente	49
1.7.5.	Competencia local en materia ambiental	52
1.8.	Conclusiones	54

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**MARCO HISTÓRICO JURÍDICO**  
**REGIMEN JURÍDICO AMBIENTAL**

2.1.	Reseña histórico – jurídica de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos	56
2.2.	Reseña histórico – jurídica de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	63
2.3.	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	77
2.4.	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo	88

---

2.5.	Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo	90
2.6.	Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo	99
2.7.	Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo	103
2.8.	Conclusiones	106

### **CAPÍTULO TERCERO**

#### **RÉGIMEN JURÍDICO COMPARADO**

3.1.	Estructura temática de la legislación ambiental	108
3.1.1.	En el Distrito Federal	109
3.1.2.	En el Estado de Jalisco	115
3.1.3.	En el Estado de México	121
3.1.4.	En el Estado de Michoacán	125
3.2.	De las autoridades ambientales	130
3.2.1.	En el Distrito Federal	130
3.2.2.	En el Estado de Jalisco	131
3.2.3.	En el Estado de México	132
3.2.4.	En el Estado de Michoacán	133
3.3.	De la denuncia popular	134
3.3.1.	En el Distrito Federal	134

3.3.2.	En el Estado de Jalisco	136
3.3.3.	En el Estado de México	138
3.3.4.	En el Estado de Michoacán	139
3.4.	De las medidas de seguridad	143
3.4.1.	En el Distrito Federal	144
3.4.2.	En el Estado de Jalisco	146
3.4.3.	En el Estado de México	147
3.4.4.	En el Estado de Michoacán	148
3.5.	De la coordinación administrativa ambiental	153
3.5.1.	En el Distrito Federal	153
3.5.2.	En el Estado de Jalisco	159
3.5.3.	En el Estado de México	162
3.5.4.	En el Estado de Michoacán	162
3.6.	Conclusiones	168

**CAPITULO CUARTO**  
**INEFICACIA DE LA COMPETENCIA**  
**CONCURRENTE EN MATERIA AMBIENTAL Y SUS**  
**CONSECUENCIAS EN EL ESTADO DE**  
**MICHOACÁN**

4.1.	Diagnostico de la procuración de justicia ambiental y su relación con la distribución de competencias en el Estado de Michoacán	170
------	---	-----

---

4.2.	La necesidad de descentralizar atribuciones administrativas, a través de los convenios de coordinación entre el Gobierno del Estado de Michoacán y los ayuntamientos, como instrumento para la procuración de justicia ambiental	188
4.3.	Criterios para coordinar las acciones entre el Gobierno del Estado de Michoacán y los ayuntamientos	200
4.4.	Los convenios de coordinación administrativa como instrumento jurídico, para la realización de acciones de inspección y vigilancia en materia ambiental	213
4.5.	Conclusiones	218
	<b>PROPUESTA</b>	222
	<b>CONVENIO DE COORDINACIÓN DE ACCIONES PARA LA PROTECCIÓN Y PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DEL MUNICIPIO DE MORELIA MICHOCÁN, COMO HERRAMIENTA PARA OPTIMIZAR LA GESTIÓN AMBIENTAL</b>	223
	<b>CONCLUSIONES GENERALES</b>	238
	<b>FUENTES DE INFORMACIÓN</b>	241



---

**RELACIÓN DE GRAFICAS Y FOTOGRAFÍAS**

	Pág.
A. Grafica de Gantt	XXXV
B. Cuadro comparativo entre la administración desconcentrada y la administración descentralizada	31
C. Organigrama de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal	110
D. Organigrama de la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable en el Estado de Jalisco	116
E. Hoja 1 del Convenio de coordinación de acciones celebrado entre la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda con la Procuraduría Ambiental del Distrito Federal	155
F. Hoja 3 del Convenio de coordinación de acciones celebrado entre la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda con la Procuraduría Ambiental del Distrito Federal	156
G. Tabla comparativa de las resoluciones firmes dictadas por la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente durante los años 2006 y 2007	172
H. Grafica las resoluciones firmes dictadas por la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente durante el año 2006	172

---

I.	Grafica las resoluciones firmes dictadas por la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente durante el año 2007	173
J.	Organigrama de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México	179
K.	Fotografía que ilustra la contaminación ambiental que produce la explotación de un banco de material pétreo	183
L.	Fotografía que capta la contaminación de la atmósfera por emisión de gases y polvos	185
M.	Fotografía que capta la extracción de arena y grava de un banco de materiales y sustancias pétreas	186
N.	Vista panorámica del daño irreversible causado al medio ambiente por la sobreexplotación de una mina	188
Ñ.	Tabla de categorías susceptibles a descentralizar en los tres ordenes de gobierno	201
O.	Vista panorámica de la construcción de una gasolinera en el municipio de Chavinda Michoacán	209
P.	Fotografía que capta la construcción de un contenedor de un tanque de gasolina	210
Q.	Vista panorámica que ilustra la magnitud de la obra de construcción de una gasolinera en Chavinda	211

## PRELIMINARY

It's important to indicate that in the investigation project, which I have not modified since it was approved, that it precedes this document, has varied considerably in the measurement of the information sources are having their natural desired effects, that is when I developed the investigation we can observe that the hypothesis that was initially raised, that was focused to the inattention to the popular denunciations however we saw that the environmental problematic in our state goes further, because it's supported in the inefficiency of the justice application, by diverse structural and legislative factors that I will explain opportunity.

Daily we see in the newscast and regional newspapers of the Michoacán State, notes related to the protection and conservation of the environment; in which they involved different society sectors such as public, economics, social groups, academics, etc.

Facing this reality we know a few about who or whom they are the responsible for resolving the conflict and which norms should be held; what is obvious is that the social participation facing the environmental problematic depends a lot of the personal interests of each actor, which they can be of diverse kind as economic, political and in exceptional cases the genuine environmentalists arguments.

About the economics sector they seeks to invest in places that represent him a smaller cost, without caring the environmental impact; likewise they also participate antagonistically in the project, other social groups that simple and clearly seek a personal financial gain, also without the most minimum interest or environmental worry.

Before such situation the responsible participation for the competent institution is necessary, but we see that when some problem in the project exists to develop, whether politician, economic, social or cultural, the authorities untied of the problem filing the case.

The responsible authorities do not attend the environmental problematic because diverse factors as they can be:

- The inexperience.
- The lack of qualified personnel.
- The lack of technical and economic resources.
- The technical shortage.
- Through ignorance or negligence.

Also it is certain that our State is not homogeneous and that there are rich municipalities and poor municipalities; the same thing occurs in the environmental matter, therefore while the rich City Hall have a full governmental structure well supported by solid legal legislations, there are other that do not have they, not even the possibility to establish an office to attend the environmental problematic.

It is the purpose of this work to develop a diagnose of the consequences of the inefficiency of the concurrent competence in environmental matter in the Michoacán State, understood this as the coordination of actions among the diverse environmental authorities in the environments of his respective competences.

So in order for the concurrent competence truly function is necessary to coordinate interinstitutional actions in order to optimize the resources of the diverse orders of government to guarantee the access of the society to the administrative justice, through solid institutions, supported by a coherent legislation, an administrative procedure of inspection and regulatory viable caution; so that the actions carried out by the competent authority observe faithfully what is stipulated by the regulatory nature.

The governmental apparatus has been required it each time more, which is seen reflected in the increase of popular accusations presented by the citizens in an important gesture of confidence in the public institutions.

Contrary to the social need indicated previously, we know that the authorities do not have the capacity and the conscience to face the environmental problematic, by it is necessary to take advantage of the available resources to the maximum.

Before the lack of resources to create a new institution who attend the environmental justice in the Michoacán State, that would imply a legal reform, contracting of personnel, physical infrastructure among others things, it is faithfully to think that to short or half time limit this proposal is unfeasible, but on the

other hand is obvious that the social accusation should be attended.

To avoid the inattention to the popular needs, is necessary to consolidate the state public institutions and municipal, through a process of administrative decentralization, in which the faculties of the City Hall be fortified so that in order to have a truly decision power.

The adequate legal instrument to carry out the process of administrative decentralization are the coordination actions covenants among the diverse orders of government, in which the responsibilities of each authority be established clearly, object this of my investigation work.

This academic work is comprised of four chapters, the first one refers to the conceptual theoretical framework of the administrative organization, the municipality and the distribution of competences; the second is the relative one to the historical - legal framework in environmental matter; the third is the analysis of the national legislation compared and the last chapter contains reflections about the inefficiency of the competences distribution system in the State of Michoacán.

In the teoric conceptual framework I try to define the administrative organization, the municipality and its elements and the system of competences distribution; analyzing the diverse doctrinal classifications that exist for the descentralization, the desconcentration and the centralization.

The second chapter presented an historical – legally research about the evolution of the environmental right in our country and in the State of Michoacán, through the analysis of the environmental legislation such as federal and of the state.

The national compared law is analyzed in the third chapter, among the diverse environmental legislations of the states of Michoacán, Jalisco, Estado de México and Distrito Federal; since those states have the cities with the greater rates of contamination, ecological and urban problematic such as México City, Guadalajara and Toluca; is important to stand out that the legislation of the State of México was analyzed considering that this state have a code that regulate all the administrative matter.

In the fourth and last chapter was carried out a diagnosis of the system of competences in the Mexican federalism and its consequences or influences in the State of Michoacán; undertaking the need to coordinate actions between the orders of municipal and state government.

## INTRODUCCIÓN

Es importante referir que el proyecto de investigación, el cual no he modificado desde que me fue aprobado, que antecede a este documento, ha variado considerablemente, en la medida de que la fuentes de información van surtiendo sus efectos naturales, es decir, que al desarrollarse la investigación podemos observar que la hipótesis planteada inicialmente iba enfocada a las desatenciones de las denuncias populares, sin embargo vemos que la problemática ambiental en nuestro estado va mas allá, pues se vierte en la ineficacia de la procuración de justicia, por diversos factores estructurales y legislativos que señalaré oportunamente.

Diariamente vemos en los noticieros y periódicos regionales del Estado de Michoacán, notas relacionadas con la protección y conservación del medio ambiente; en las que se ven relacionados los diferentes sectores de la sociedad como pueden ser el público, empresarial, grupos sociales, académicos, etc.

Ante esta realidad poco sabemos acerca de quién o quiénes son los responsables de resolver el conflicto y bajo qué normas se deben sujetar; lo que es obvio es que la participación social ante la problemática ambiental depende mucho de los intereses personales de cada actor, los cuales pueden ser de diversa índole como económicos, políticos y en casos excepcionales los genuinos argumentos ambientalistas.



Por su parte el sector empresarial busca invertir en lugares que le representen un menor costo, sin importar el impacto ambiental; asimismo también participan antagónicamente en el proyecto, otros grupos sociales que simple y llanamente buscan un beneficio económico personal, también sin el mínimo interés o preocupación ambiental.

Ante tal situación es necesaria la participación responsable de la institución competente, pero vemos que cuando existe algún problema en el proyecto a desarrollar, ya sea político, económico, social o cultural, las autoridades se desligan del problema archivando el caso.

Las autoridades responsables no atienden la problemática ambiental por diversos factores como pueden ser:

- La inexperiencia.
- La falta de personal capacitado.
- La falta de recursos económicos y técnicos.
- La insuficiencia técnica.
- Por ignorancia o negligencia.

También es cierto que nuestro Estado no es homogéneo y que hay municipios ricos y municipios pobres; lo mismo ocurre en la materia ambiental, pues mientras que los ayuntamientos ricos tienen toda una estructura gubernamental bien respaldada por un reglamento en materia ambiental, hay otros que no tienen, ni siquiera la posibilidad de establecer una oficina para atender la problemática ambiental.

Es el propósito de este trabajo desarrollar un diagnóstico de las consecuencias de la ineficacia de la competencia concurrente en materia ambiental en el Estado de Michoacán, entendida ésta como la coordinación de acciones entre las diversas autoridades ambientales en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Para que la competencia concurrente verdaderamente funcione es necesario coordinar acciones interinstitucionales a fin de optimizar los recursos de los diversos órdenes de gobierno para garantizar el acceso de la sociedad a la justicia administrativa, a través de instituciones sólidas, respaldadas por una legislación coherente, un procedimiento administrativo de inspección y vigilancia regulatoriamente viable; para que las actuaciones realizadas por la autoridad competente observen fielmente lo estipulado por la normatividad.

Al aparato gubernamental se ha exigido cada vez más, lo que se ve reflejado en el aumento de denuncias populares presentadas por los ciudadanos en un gesto importante de confianza en las instituciones públicas.

Contrario a la necesidad social señalada anteriormente, sabemos que las autoridades no tienen la capacidad y la conciencia de hacer frente a la problemática ambiental, por lo que es necesario aprovechar los recursos disponibles al máximo.

Ante la carencia de recursos para crear una nueva institución procuradora de la justicia ambiental en el Estado de Michoacán, que implicaría reformas legales, contratación de

personal, infraestructura física entre otras cosas, es claro pensar que a corto o medio plazo es inviable esta propuesta, pero por otro lado es obvio que se debe atender la denuncia social.

Para evitar la desatención a las necesidades populares, es necesario consolidar las instituciones públicas estatales y municipales, a través de un proceso de descentralización administrativo, en el que se fortalezcan las facultades de los ayuntamientos para que tengan un verdadero poder de decisión.

El instrumento jurídico adecuado para llevar a cabo el proceso de descentralización administrativa son los convenios de coordinación de acciones entre los diversos órdenes de gobierno, en el que se establezcan claramente las responsabilidades de cada autoridad, objeto éste de mi trabajo de investigación.

Este trabajo académico consta de cuatro capítulos, el primero se refiere al marco teórico conceptual de la organización administrativa, el municipio y la distribución de competencias; el segundo es el relativo al marco histórico – jurídico en materia ambiental; el tercero es el análisis del derecho comparado nacional y en el último capítulo se reflexiona sobre la ineficacia del sistema de distribución de competencias en el Estado de Michoacán.

En el marco teórico conceptual se busca definir la organización administrativa, el municipio y sus elementos y el sistema de distribución de competencias; analizando las

diversas clasificaciones doctrinales que existen para la descentralización, la desconcentración y la centralización.

En el capítulo segundo se presenta una reseña histórico - jurídica de la evolución del derecho ambiental en nuestro país y en el Estado de Michoacán, a través de un análisis de la legislación ambiental federal y estatal.

El derecho comparado nacional es analizado en el capítulo tercero, entre las diversas legislaciones ambientales de los estados de Michoacán, Jalisco, Estado de México y el Distrito Federal; ya que esas entidades tienen las ciudades con los mayores índices de contaminación y problemática ecológica y urbana como son las ciudades de México, Guadalajara y Toluca; es importante resaltar que se analizó la legislación del Estado de México ya que en esa entidad existe un código que regula toda la materia administrativa.

## PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN

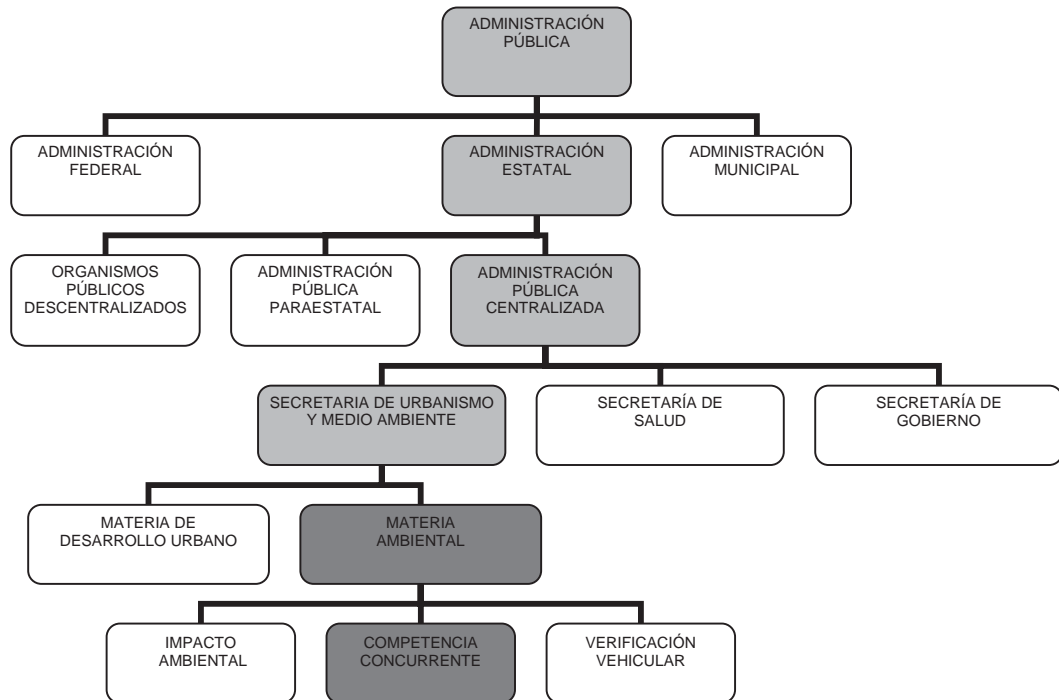
### 1.1. Elección del tema

- a) **Título tentativo:** La competencia concurrente en materia ambiental y sus consecuencias en el Estado de Michoacán.
- b) **Propósito:** La legislación ambiental vigente en el Estado de Michoacán contempla la figura de jurídica de la competencia concurrente; por lo tanto es el propósito de este trabajo, definir los criterios para determinar las competencias entre las autoridades Federal, Estatal y Municipal.
- c) **Interés:** La competencia concurrente afecta a la ciudadanía, pues sus denuncias en materia ambiental, no siempre son atendidas de manera eficaz, es por eso que este trabajo de investigación es de interés general.
- d) **Novedoso:** La materia ambiental es novedosa comparada con otras ramas del derecho, prueba de ello son los pocos especialistas y analistas de nuestra legislación estatal.
- e) **Originalidad:** El desarrollo estatal sustentable, implica el fortalecimiento de las figuras jurídicas en materia ambiental, pues su gobernabilidad depende de los procedimientos administrativos regulados con criterios cada vez más claros, que nos permitan ir adaptando la

normatividad a los grandes cambios globales, dentro de un marco de respeto por la naturaleza.

- f) **Viabilidad:** Mi actual desarrollo profesional me encomienda la atención y el seguimiento de las denuncias populares presentadas por la ciudadanía, lo que me obliga a definir los criterios para determinar nuestra competencia, que en muchos casos son discrecionales, pues la falta de claridad de la normatividad en materia ambiental lo permite.
  
- g) **Utilidad:** El establecimiento de criterios claros para determinar la competencia de cada una de las esferas de Gobierno beneficiaría directamente a toda la sociedad, porque tendrían la certeza de que sus demandas serían escuchadas y resueltas en forma rápida y expedita.
  
- h) **Actualidad:** Día a día vemos en los medios de comunicación las denuncias presentadas por los ciudadanos, por la molestia que les causa el deterioro ambiental.
  
- i) **Justificación:** Ante la ineficaz respuesta de los órganos públicos, frente al gran número de denuncias populares presentadas por la sociedad, es necesario implementar mecanismos o parámetros que nos permitan determinar claramente las competencias entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), para que exista claridad en la determinación de responsabilidades y que la ciudadanía tenga la certeza de quien debe atender su demanda.

## 1.2. Delimitación del tema



## 1.3. Descripción del problema

La denuncia popular es una figura prevista en la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán, la cual puede ser atendida por el Gobierno del Estado o por los Ayuntamientos; esta situación puede provocar que la denuncia ciudadana no sea atendida por las autoridades, pues utilizan la competencia concurrente para declararse incompetentes y enviar la solicitud a otra autoridad, para evitarse un problema social o simplemente por ignorancia.

#### 1.4. Planteamiento y delimitación del problema

- a) ¿Si existieran mecanismos idóneos para determinar la competencia en materia ambiental entre el Gobierno del Estado de Michoacán y los Ayuntamientos, se atenderían en forma más eficaz los problemas sociales?
  
- b) ¿Si existieran mecanismos idóneos para determinar la competencia en materia ambiental entre el Gobierno del Estado de Michoacán y los Ayuntamientos, permitiría que los tres niveles de gobierno se coordinaran para resolver más rápido las denuncias populares?
  
- c) ¿Si existieran mecanismos idóneos para determinar la competencia en materia ambiental entre el Gobierno del Estado de Michoacán y los Ayuntamientos, se optimizarían los recursos económicos y humanos, en la atención de los procedimientos administrativos?

#### 1.5. Formulación de hipótesis

**Hipótesis:** Existe una desatención a las denuncias populares en materia ambiental en el estado de Michoacán, por lo que es necesario establecer criterios que permitan determinar la competencia de las autoridades estatales y municipales, a través de convenios de coordinación o de reformas a la legislación ambiental.



**Variable dependiente:** Falta de atención.

**Variables independientes:** convenio de coordinación y reformas a la legislación ambiental.

### **1.6. Marco teórico**

Para analizar la distribución de competencias en materia ambiental entre la federación, los estados y los municipios; es necesario clasificarla:

1. La competencia concurrente. Es la que tiene varios tribunales, para conocer de cierta clase de negocios.
2. La competencia exclusiva. Es la que tiene un solo tribunal para dirimir determinado litigio sin que exista otro órgano que tenga igual competencia.

A partir de lo antes referido es necesario hacer referencia al jurista Jesús Quintana Valtierra que establece en su libro Derecho Ambiental Mexicano el problema de la competencia concurrente a lo que establece literalmente: “El problema jurídico principal que plantea la organización federal es el reparto de competencias entre los órganos centrales y los estados miembros.”

Quintana Valtierra plantea dos concepciones fundamentales sobre la competencia concurrente:

1. El federalismo dual. Que sustenta que la idea de la distribución de competencia entre dos órganos de gobierno

es posible y puede mantener su operación fundamental, aun en contra de embates dinámicos de la realidad.

2. El federalismo cooperativo. Se entiende como un proceso permanente de distribución de atribuciones, reconociendo en todo momento que los balances específicos de competencias se alteran y se ajustan de acuerdo con las variantes que presenta la realidad.

Mi propuesta versará sobre la teoría del federalismo cooperativo, es decir, plantearé un medio de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales a fin de establecer de manera clara y precisa los ámbitos de competencia.

## **1.7. Objetivos**

### **1.7.1. Objetivo general**

Proponer un mecanismo jurídico que permita determinar en forma clara y precisa, la competencia de los órganos gubernamentales Federal, Estatal y Municipal en materia ambiental en el Estado de Michoacán.

### **1.7.2. Objetivos específicos**

- Proponer criterios claros para determinar la competencia procedimental en materia ambiental.
- Proponer un convenio de coordinación gubernamental entre el Gobierno del Estado de Michoacán y sus municipios.

- 
- Proponer criterios para determinar la competencia por materia o por territorio, definiendo las atribuciones de cada una de las autoridades de los tres niveles de gobierno.
  - Proponer la reformas a la legislación ambiental en el Estado de Michoacán, para estar en condiciones de determinar la competencia de los tres niveles de gobierno

### 1.8. Esquema preliminar de contenidos

## CAPÍTULO PRIMERO MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

*Oración Tópica. Es el propósito de este trabajo, definir los criterios para establecer las competencias entre las autoridades Federal, Estatal y Municipal, en materia ambiental.*

- 1.1. Organización Administrativa Estatal. (Concepto, características y clasificación.)
- 1.2. Organismos centralizados. (Concepto y características.)
- 1.3. Organismos desconcentrados. (Concepto y características.)
- 1.4. Organismos descentralizados. (Concepto, características, clasificación, integración y funcionamiento.)
- 1.5. El municipio (naturaleza jurídica, autonomía, integración y atribuciones)
- 1.6. Organizaciones No Gubernamentales.

---

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **MARCO HISTÓRICO- JURÍDICO**

- 2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
- 2.3. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
- 2.4. Ley General de Asentamientos Humanos.
- 2.5. Ley General de Salud.
- 2.6. Ley Federal de Aguas Nacionales y su Reglamento.
- 2.7. Ley Federal de Caza.
- 2.8. Ley Forestal.
- 2.9. Ley Agraria.
- 2.10. Ley de Pesca.
- 2.11. Ley de Minería.
- 2.12. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
- 2.13. Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán de Ocampo.
- 2.14. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.
- 2.15. Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo.
- 2.16. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo.
- 2.17. Ley para el Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo.
- 2.18. Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- 2.19. Normas Oficiales Mexicanas.

**CAPÍTULO TERCERO**  
**LA COMPETENCIA CONCURRENTES EN OTRAS MATERIAS**

- 3.1. En materia de desarrollo urbano.
- 3.2. En materia de amparo.
- 3.3. En materia mercantil.

**CAPÍTULO CUARTO**  
**DERECHO COMPARADO NACIONAL**

- 4.1. El Derecho Ambiental Sustantivo y Adjetivo en el Estado de Michoacán.
- 4.2. El Derecho Ambiental Sustantivo y Adjetivo en el Distrito Federal.
- 4.3. El Derecho Ambiental Procedimental en el Estado de México.
- 4.4. El Derecho Ambiental Sustantivo y Adjetivo en el Estado de Sinaloa.
- 4.5. El Derecho Ambiental Sustantivo y Adjetivo en Guanajuato.

**CAPÍTULO QUINTO**  
**OBSTÁCULO PROCESAL EN MATERIA AMBIENTAL EN EL ESTADO DE MICHOACÁN**

- 5.1. Diagnóstico de la competencia concurrente en el federalismo mexicano.
- 5.2. Necesidad de delimitar los ámbitos de competencia (Federal, Estatal y Municipal.)
- 5.3. La desaparición de la competencia concurrente, como herramienta, para dotar de legalidad procesal a la materia ambiental.

- 5.4. Criterios para determinar las competencias de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente y de los Ayuntamientos del Estado de Michoacán.
- 5.5. Las reformas legislativas y/o los convenios de coordinación para determinar la competencia, como medio de atención a la denuncia popular.

### **1.9. Marco metodológico**

En mi trabajo de investigación utilizaré la metodología procesal haciendo referencia a todos los métodos y técnicas que pudieran utilizarse dentro del procedimiento administrativo en materia ambiental, con la finalidad otorgar a los gobernados seguridad jurídica en casos concretos; retornando a la hermenéutica jurídica o interpretación del derecho lo cual implica interpretar normas jurídicas, jurisprudencia y doctrina.

Sin embargo refiriendo al autor Luis Ponce de León Armenta considero que utilizaré en mi trabajo de investigación la metodología para la aplicación del derecho a casos concretos, utilizando los siguientes métodos:

- a) El método inductivo: Para aplicar la norma jurídica a los casos concretos que vaya desarrollando.
- b) El método científico: Para obtener la verdad ante cada planteamiento jurídico.
- c) El método sistemático: Para interpretar la legislación, completando su cita literal, con los contextos específicos.

**1.10. Gráfica de Gantt**

PERIODO		ENERO				FEBRERO				MARZO				ABRIL				MAYO				JUNIO				JULIO							
SEMANAS		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
ELABORACIÓN DEL PROTOCOLO	E	█				█																											
	R	█																															
CAPITULO PRIMERO	E					█				█																							
	R																																
CAPITULO SEGUNDO	E									█				█																			
	R																																
CAPITULO TERCERO	E													█				█															
	R																																
CAPITULO CUARTO	E																	█				█											
	R																																
CAPITULO QUINTO	E																					█				█							
	R																																
INFORME FINAL	E																					█				█							
	R																																

**A. Grafica de Gantt**

---

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### BIBLIOGRÁFICAS

- ACEVES AVILA, Carla D; Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano; Editorial Porrúa; México 2003.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo; Editorial Porrúa; 13ª Edición; México 1997; Páginas Totales. 1126.
- BERGEL, Salvador Dario; Derecho Ambiental; Editorial De Palma; Ed. 1992.
- BRAÑES, Raúl; Derecho Ambiental Mexicano 1; Editorial Fundación Mexicana para la Restauración Ambiental; México 1987.
- BRAÑES, Raúl; Manual de Derecho Ambiental Mexicano; Editorial Fondo de Cultura Económica; México 2004.
- BUSTAMANTE ALSINA; Derecho Ambiental; Editorial Abeledo Perrot; Ed. 2000.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto; Elementos de Derecho Administrativo; Editorial Limusa, 9ª Reimpresión; México 1999; Páginas Totales. 235.
- GARRIDO DEL TORAL, Andrés; Derecho Administrativo Estructural; Editorial Fundap; 1ª Edición; México 2002; Páginas Totales. 272.
- GUTIERREZ NAJERA, Raquel; Introducción al Estudio del Derecho Ambiental; Editorial Porrúa; México 2003.
- LOPERENA ROTA, Demetrio; Los Principios del derecho Ambiental; Editorial Civitas; Ed. 1998.
- MARTIN MATEO, Ramón; Tratado de Derecho Ambiental; Editorial Trivium; España 1992.



- MARTINEZ MORALES, Rafael; Derecho Administrativo, Primero y Segundo Cursos; Editorial Textos Jurídicos Universitarios; 3ª Edición; México 1998; Páginas Totales. 290.
- MARTINEZ VERA, Rogelio; Fundamentos de Derecho Público; Editorial Mc Graw Hill; 1ª Edición; México 1994; Páginas Totales. 266.
- MORALES LAMBERTI, Alicia; Derecho Ambiental, Instrumentos de Política y Gestión Ambiental; Editorial Alvertoni; Ed. 1999.
- PEREZ, Efraín; Derecho Ambiental; Editorial Mc Graw Hill; México 2001.
- PIGRETTI, EDUARDO A; Derecho Ambiental; Editorial De Palma; México 2000.
- QUINTANA VALTIERRA, Jesús; Derecho Ambiental Mexicano Lineamientos Generales; Editorial Porrúa; México 2005.
- ROSATTI, Horacio D; Derecho Ambiental Constitucional; Editorial Rubinzal Culzoni Edr; Ed. 2004.
- SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso; Derecho Ambiental; Editorial Porrúa; México 2004.
- SANTANDER MEJIA, Enrique; Instituciones de Derecho Ambiental; Editorial Ecoe Ediciones; Ed. 2002.
- SERRA ROJAS, Andrés; Derecho Administrativo, Tomo I; Editorial Porrúa; 15ª Edición; México 1992, Páginas totales. 839.

**LEGISLATIVAS**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
3. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
4. Ley General de Asentamientos Humanos.
5. Ley General de Salud.
6. Ley Federal de Aguas Nacionales y su Reglamento.
7. Ley Federal de Caza.
8. Ley Forestal.
9. Ley Agraria.
10. Ley de Pesca.
11. Ley de Minería.
12. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
13. Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán de Ocampo
14. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.
15. Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo.
16. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo.
17. Ley para el Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo.
18. Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
19. Normas Oficiales Mexicanas.

20. Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo.
21. Reglamento Interior de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán.

**CAPÍTULO PRIMERO**  
**MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**  
**LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA COMPETENCIA**

**1.1. La organización administrativa**

Organizar significa ordenar y acomodar una serie de elementos ya sean humanos o materiales, para lograr un fin o propósito bien determinado. Este engranaje debe ser articulado alrededor de la función pública para entender la forma en que los órganos de gobierno se organizan para alcanzar el bien común de los gobernados.

**1.1.1. Definición de organización administrativa**

Andrés Serra Rojas advierte la necesidad de distinguir las formas de organización política de las formas de organización administrativa; las primeras consideran al Estado en unidad y a los medios de organizarse respecto de sus elementos básicos, y la segunda se refiere a un sólo poder del Estado, que es el Poder Ejecutivo, como órgano al que le corresponde la función de gobierno y administración.<sup>1</sup> Ambas deben considerarse dentro del concepto general de la política, pues se trata de actividades que tienden a realizar fines políticos, pues es muy difícil determinar dónde acaba la política y dónde empieza la administrativa.

---

<sup>1</sup> SERRA ROJAS, Andrés; Derecho administrativo; p. 516.

---

Acosta Romero define a la organización administrativa como: *“La forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.”*<sup>2</sup>

### **1.1.2. Características de la organización administrativa**

Para Héctor Jorge Escola las características de toda organización administrativa deben ser:<sup>3</sup>

- a) Unidad. Se refiere al claro sentido de coherencia.
- b) Uniformidad. En relación con la organización que se adopte no debe haber variantes significativas.
- c) Singularidad. Las organizaciones deben tener vida propia.
- d) Responsabilidad. Las organizaciones y sus componentes deben dar cuenta del cumplimiento de su misión.
- e) Subordinación. Cada organización o unidad administrativa se integra dentro del concepto más amplio del Estado.
- f) Procedencia. Que significa que la organización administrativa vaya adelante o al menos simultáneamente con las necesidades que van apareciendo y deban satisfacerse.

---

<sup>2</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría general del derecho administrativo; p. 268.

<sup>3</sup> Citado por, GARRIDO DEL TORAL, Andrés; Derecho administrativo estructural; p. 40.

---

## 1.2. Los órganos de la administración pública

Existen dos teorías que explican la relación entre individuo y órgano: la primera, es la teoría de la representación, que se fundamenta en el derecho privado, estableciendo una clara separación entre el individuo y el órgano que representa, para lo cual es necesario un mandato que le determine la competencia y la voluntad de la persona para aceptarlo; por su parte, la segunda teoría conocida como del órgano, establece que no es posible considerar la existencia de dos sujetos separados (uno físico y otro jurídico), sino que existe un sólo ente integrado por un conjunto de atribuciones que le son conferidas y por el elemento humano a través del cual manifiesta su voluntad.

### 1.2.1. Definición de órgano del Estado y de órgano de la administración pública

Por su parte Miguel Acosta Romero define al Órgano del Estado como: *“El conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; así tenemos que órgano del Estado puede considerarse el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de Distrito, una Secretaría de Estado, etcétera.”*<sup>4</sup>

Así también Sánchez Gómez lo define como: *“Un centro de competencias, una esfera de atribuciones que le han sido conferidas a una persona moral pública, por mandato constitucional, y como base de la división del trabajo de su*

---

<sup>4</sup> Citado por, SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso; Primer curso de derecho administrativo; p. 132.

---

*organización política y social, para atender las necesidades de beneficio colectivo; en tales condiciones existen órganos que forman parte de los Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; así mismo los que se han estructurado para las Entidades Federativas y Municipios según su propia organización política.”<sup>5</sup>*

Derivado de lo anterior debemos entender como órgano del Estado a la generalidad de los elementos que integran los tres poderes de la unión, que tienen como finalidad el desarrollo social, a través de la observancia del interés público.

Acosta Romero define al órgano de la administración pública o unidad administrativa como: *“El conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y desde el punto de vista orgánico, depende de éste, por ejemplo: una Secretaría de Estado, un Departamento de Estado...”<sup>6</sup>*

De las anteriores definiciones concluyo que el órgano del Estado es entendido como la generalidad, mientras que el órgano de la administración pública, es respecto a la particularidad, pues únicamente se refiere a la integración de los elementos que conforman al Poder Ejecutivo, que pueden ser las secretarías, las subsecretarías, las direcciones y las demás unidades administrativas del Estado.

---

<sup>5</sup> Op. Cit. Nota 4; p. 132.

<sup>6</sup> Op. Cit. Nota 2; p. 269.

---

### **1.2.2. Elementos de los órganos de la administración pública**

Narciso Sánchez Gómez,<sup>7</sup> establece que para la formación y funcionamiento de los órganos de la administración pública, es necesario conocer sus características, peculiaridades, ámbito de acción y competencia, para lo cual describe los siguientes elementos:

- a) La existencia del órgano de la administración pública es de carácter jurídico, porque sólo mediante una ley, un reglamento o un decreto de la autoridad competente puede dársele nacimiento, competencia y autoridad.
- b) Su objeto va enfocado a realizar actos jurídicos, ya sea creando, reconociendo, modificando o extinguiendo derechos y obligaciones, relacionados con la colectividad o con algún particular, o bien prestando servicios públicos, realizando obras públicas o atendiendo cualquier otra necesidad social.
- c) Es una persona moral, entendida ésta como un elemento abstracto o institucional.
- d) Su titularidad recae en una persona física, quien debe cumplir todas las atribuciones legales que tenga encomendadas; todos los individuos que presten sus servicios a este órgano deben cumplir fielmente su cometido de conformidad con sus facultades y funciones, respetando siempre la relación jerárquica.
- e) Su personalidad es la misma que le corresponde al Estado, y por lo tanto se debe actuar en nombre del

---

<sup>7</sup> Op. Cit. Nota 4; pp. 136-137.



---

interés público conforme a sus derechos y obligaciones.

- f) La competencia debe determinarse en razón del territorio, la materia, el grado y la jerarquía.

No podemos olvidar que los órganos del Estado y particularmente los órganos de la administración pública, siempre deben velar por el interés público, por encima del interés privado, pues tienen como encomienda principal el desarrollo social, con estricto respeto los derechos de los ciudadanos y con un marco de competencia que se limita a lo que le establece la normatividad, es decir, su campo de acción está de acuerdo a las atribuciones que le son expresamente conferidas por la ley.

### **1.2.3. Clasificación de los órganos de la administración pública**

Existen diversos tipos de clasificaciones de los órganos de la administración pública, pero Narciso Sánchez Gómez los clasifica de la siguiente manera:<sup>8</sup>

- a) Unipersonales. Son aquellos cuyo titular es un sólo individuo, como puede ser el Presidente de la República o el Gobernador de un Estado.
- b) Colegiados. Son aquellos que están integrados por varias personas para que sus decisiones se emitan en forma concurrente, como pueden ser: los

---

<sup>8</sup> Idem.

- ayuntamientos, los tribunales colegiados o las juntas directivas de los organismos públicos descentralizados.
- c) De autoridad. Son aquellos que se encargan de cumplir diversas tareas de orden técnico a fin de que puedan ejecutarse las resoluciones o decisiones de los órganos de autoridad; se trata en esencia de los trabajadores de las dependencias que existen en el Poder Ejecutivo y que están representados por la mayoría de los servidores públicos con mandos inferiores o simples colaboradores en las instituciones, pero que no tienen ninguna representatividad o mando.
  - d) Deliberantes o jurisdiccionales. Son aquellos que tienen facultades de decisión y ejecución, debido a que conocen los conflictos que surgen entre la administración pública y los particulares, y que por lo tanto pueden realizar actos jurídicos forzosos por ejemplo: los tribunales administrativos, agrarios o laborales.

### **1.3. La centralización administrativa**

En la centralización administrativa existe una relación jerárquica que une a los diversos órganos administrativos, subordinados cada uno de ellos bajo el mando supremo del titular del Poder Ejecutivo.

En este sentido entendemos que en la centralización administrativa se circunscriben todas las dependencias de gobierno establecidas en las diversas leyes orgánicas de la administración pública; a las que más adelante haremos

---

referencia, principalmente a las instituciones encargadas de velar por la protección y conservación del medio ambiente.

### **1.3.1. Definición de la centralización administrativa**

*“La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, 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.”*<sup>9</sup> La centralización implica la unidad de los diferentes órganos que la componen, de acuerdo a un andamiaje jerárquico.

*“La centralización administrativa es la forma de organización administrativa en la cual los entes del Poder Ejecutivo se encuentran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública.”*<sup>10</sup>

Esta forma de organización administrativa implica gran concentración de poder de decisión en manos de una sola persona, que es el titular del Poder Ejecutivo, ya sea Federal Estatal o Municipal, pues sus subalternos son simples auxiliares u operadores encargados de materializar su voluntad.

Narciso Sánchez Gómez define a la centralización administrativa como: *“Aquella forma de organización adoptada legalmente por el Poder Ejecutivo, en la que predomina la subordinación jerarquizada de todas las dependencia (Sic) o*

---

<sup>9</sup> Op. Cit. Nota 2; p. 273.

<sup>10</sup> Op. Cit. Nota 3; p. 41.

---

*unidades administrativas que la integran, en torno a las decisiones que dicte la persona que ocupa el centro de esa unidad, y que lleva como finalidad atender necesidades colectivas.”<sup>11</sup>*

En la centralización encontramos una serie de dependencias constituidas administrativamente por subsecretarías, direcciones, subdirecciones, jefaturas de departamento y demás unidades administrativas que están estructuradas jerárquicamente, y que actúan coordinadamente para llevar a cabo las decisiones del titular, voluntades que deben de ir encaminadas a alcanzar el interés público.

La coordinación permite mantener un determinado orden en la estructura, determinada por el poder de mando y organizados por reglas de conducta y de observancia obligatoria.

Manuel del Río González dice: *“La centralización corresponde a la forma de organización interna del Poder Ejecutivo Federal; los órganos se encuentran agrupados unos respecto a otros, en una relación jerárquica, como si estuvieran formando una pirámide en cuyo vértice superior está el Presidente de la República, y en las caras de la misma, en orden descendente, todos sus colaboradores. Dicho alto funcionario tiene sobre sus subordinados la facultad de vigilar y examinar sus actos, para aprobarlos, para modificarlos, para suspenderlos, para revocarlos o para nulificarlos.”<sup>12</sup>*

---

<sup>11</sup> Op. Cit. Nota 4; p. 144.

<sup>12</sup> Cfr. Op. Cit. Nota 4; p. 145.

---

Es importante señalar que los representantes de la cúspide de la estructura administrativa pueden modificar los actos de sus subalternos, siempre y cuando no hayan tenido consecuencias jurídicas, es decir, que no hayan sido notificados a los interesados.

Por su parte Andrés Serra Rojas define a la centralización administrativa como: *“El régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista de nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.”*<sup>13</sup>

*“La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel, hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública, y se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la administración.”*<sup>14</sup>

### **1.3.2. Elementos de la centralización administrativa**

Los elementos fundamentales de la administración centralizada son:

- a) El Estado es el titular de los derechos que se traducen en poderes públicos originarios y éstos a su vez, en órganos de mayor a menor importancia.

---

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> FRAGA, Gabino; Derecho administrativo; pp. 166-167.

- 
- b) La centralización es un régimen administrativo, un sistema de organización de la administración que coordina y vincula los demás órganos públicos.
  - c) Las facultades de mando y de decisión se concentran totalmente en el titular de administración pública, que es el Poder Ejecutivo. La fuerza pública se concentra en los órganos superiores de la administración, principalmente en el Presidente de la República, quien asume el poder del Estado en su esfera de competencia.
  - d) La existencia de un régimen jerárquico. La organización centralizada es un conjunto de órganos que se agrupan de arriba abajo, formando una estructura unitaria, que se logra merced a las determinaciones del poder central.

### **1.3.3. La relación jerárquica en la centralización administrativa**

La relación jerárquica implica la existencia de una gama de poderes que se traducen en facultades que el superior posee frente al subordinado, a efecto de permitir la unidad de la acción administrativa, entre ellos están:<sup>15</sup>

- a) Poder de decisión. El superior puede tomar resoluciones para indicar la conducta o forma de actuar del órgano, es el más importante y el que en su momento agrupa a todos los demás.
- b) Poder de nombramiento. Es la facultad para valorar la aptitud de los solicitantes a un empleo público y

---

<sup>15</sup> Op. Cit. Nota 3. pp. 42-43.

- seleccionar al que considere más capaz mediante el otorgamiento del nombramiento respectivo.
- c) Poder de mando. Es la facultad de la autoridad superior para dar órdenes o instrucciones a los órganos inferiores, indicándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de sus facultades.
  - d) Poder de revisión. Se da donde el superior examina los actos del subalterno, para dar su aceptación o su rechazo.
  - e) Poder de vigilancia. La autoridad exige rendición de cuentas, practicando las investigaciones correspondientes del desempeño de los subalternos.
  - f) Poder disciplinario. La autoridad sanciona el incumplimiento de las funciones del subalterno sancionando en caso de existir, con la privación del empleo.
  - g) Poder para resolver conflictos de competencia. Es la facultad que tiene el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación, de decidir a qué órgano le corresponde conocer de un caso concreto cuando exista duda para determinarlo.

El Poder Ejecutivo Federal en México, se deposita en una sola persona que es el Presidente de la República; los órganos adscritos a él y las dependencias que se estructuran inmediatamente bajo su mando solamente son auxiliares del Poder Ejecutivo mas no detentan la titularidad de dicho poder.

## **1.4. La descentralización administrativa**

La descentralización del Estado muchas veces es entendida como el otorgamiento de ciertas facultades que le son propias, a organismos con personalidad jurídica y patrimonio propios, con la finalidad de atender en forma directa algunas de sus atribuciones.

Los organismos públicos descentralizados tienen como órgano máximo a la junta directiva o junta de gobierno, que puede estar integrada por representantes de los diversos sectores público, privado, empresarial, productivo, social o académico.

### **1.4.1. Definición de la descentralización administrativa**

Para el Diccionario Jurídico Mexicano define la descentralización como la acción de: *“Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado. Descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativa, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos. Aunque la multiplicación creciente de los fines del Estado, particularmente de orden económico, es forma jurídica*



---

que también se utiliza para actividades estatales de otros propósitos públicos”.<sup>16</sup>

*“Es una institución de derecho público, ubicada dentro de la administración gubernamental, por medio de la cual se crean entes dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y que se encargan de realizar determinadas actividades en forma y con carácter independiente del órgano central, pero a su vez ligados a él por múltiples lazos de autoridad, dirección, orientación y control”.*<sup>17</sup>

*“La forma de organización administrativa descentralizada es aquella en que los entes ostentan una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado, y cuyo vínculo con el Poder Ejecutivo es de carácter indirecto, es decir, gozan de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas”.*<sup>18</sup>

Una de las confusiones más grandes que encontramos, es la de precisar el régimen laboral al cual se encuentran sometidos los trabajadores de los organismos públicos descentralizados, por lo que es prudente señalar un criterio establecido por una tesis que a la letra dice:

*“COMPETENCIA LABORAL. CORRESPONDE A LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES QUE SURJAN ENTRE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS ESTATALES Y SUS TRABAJADORES. El Pleno de la Suprema Corte de la Nación estableció en la tesis P. XXV/98, publicada en el Semanario*

---

<sup>16</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, pp. 1084-1085.

<sup>17</sup> MARTINEZ VERA, Rogelio; Fundamentos de derecho público; p. 238.

<sup>18</sup> Op. Cit. Nota 3. p. 57.

---

*Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 122, que, en atención a lo sostenido en jurisprudencia firme, los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo y, en esa virtud, las relaciones laborales de los organismos de carácter local con sus trabajadores escapan a las facultades reglamentarias de las Legislaturas Locales; asimismo, en la diversa tesis P. XXVI/98, publicada en la página 117 del referido Tomo, sostuvo que conforme a lo dispuesto en los artículos 116, fracción VI, y 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Poderes Legislativos de cada entidad federativa sólo pueden expedir las leyes que rijan las relaciones de trabajo entre los Poderes Locales y sus empleados, pues de comprender a otros sujetos resultarían inconstitucionales. Por tanto, toda vez que las relaciones laborales entre los organismos descentralizados estatales y sus trabajadores se rigen por el apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal, con independencia de lo que establezcan la Constitución y los ordenamientos secundarios de las entidades federativas, así como los decretos de creación de aquéllos, la competencia para conocer de los conflictos laborales que surjan entre los citados organismos y sus trabajadores corresponde a las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje y no a los Tribunales Estatales de Conciliación y Arbitraje.”<sup>19</sup>*

*“La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley, la Administración Pública, para desarrollar: Actividades que competen al Estado, o que son de interés general en un momento dado, a través de*

---

<sup>19</sup> Novena época; Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XVII; Enero de 2003; Tesis: 2a. CXCV/2002; p. 725

---

*organismos creados especialmente para ello, dotados de: personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico propio*".<sup>20</sup>

*“Es un modo de organización administrativa, mediante la 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. Esta relación no destruye la unidad del Estado ni los vínculos necesarios de control de la administración directa, la cual permite al organismo descentralizado un manejo administrativo autónomo y responsable*".<sup>21</sup>

*“La descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas*".<sup>22</sup>

*“Son organismos descentralizados, las entidades creadas por la Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten*".<sup>23</sup>

El Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán puede crear organismos públicos descentralizados, mediante la publicación de un decreto administrativo, el cual debe cumplir con todas las formalidades que para ello establezca el acuerdo por el que se

---

<sup>20</sup> Op. Cit. Nota 2; p.493.

<sup>21</sup> Op. Cit. Nota 1; p. 712.

<sup>22</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael; Derecho administrativo; p.125.

<sup>23</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto; Elementos de derecho administrativo; p. 123.

---

emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de anteproyectos y proyectos de iniciativas de la ley y decreto por parte de las dependencias y entidades del Ejecutivo del Estado.<sup>24</sup>

Gabino Fraga la define en los términos siguientes: *“Al lado del régimen de centralización existe una forma de organización administrativa: la descentralización... que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía”* y concluye *“el único carácter que se puede señalar como fundamental de régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos.”*<sup>25</sup>

#### **1.4.2. Características de los organismos públicos descentralizados**

Las características de los organismos públicos descentralizados son:

- a) Son creados por un acto legislativo, sea ley del congreso, o bien, un decreto del Ejecutivo.
- b) Tienen régimen jurídico propio que regule su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen lo constituye la ley

---

<sup>24</sup> Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, en la segunda sección, con fecha 8 de diciembre de 2005.

<sup>25</sup> Cfr. Op. Cit. Nota 16. p. 1085.

del congreso o un decreto del Ejecutivo que pudiera constituirse como su ley orgánica.

- c) Personalidad jurídica propia pues son creados estrictamente por vías de un acuerdo político administrativo por normas de derecho público; antes de su creación no existen elementos personales ni materiales, es decir, al contrario de otras personas jurídicas colectivas, en las que el grupo de personas físicas las organiza y las dota de patrimonio en los organismos públicos descentralizados, su creación se decide por vía de autoridad.
- d) La Denominación, es la palabra o conjunto de palabras que distingue al organismo descentralizado de otras instituciones similares; en los organismos públicos descentralizados equivale a lo que en la persona física es el nombre y siempre está prevista en el acto de creación.
- e) La sede de las oficinas y dependencias de los organismos públicos descentralizados es el equivalente al domicilio de las personas físicas, es decir, es el lugar, la ciudad, la calle y el número donde residen los órganos de dirección y administración.
- f) Los organismos públicos descentralizados tienen un órgano colegiado de dirección administración y representación, es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y administración del organismo; el número de sus integrantes es muy variado y siempre estará integrado de manera equitativa para proteger los intereses centrales es decir, de los diversos sectores gubernamental productivo y social. Como puede

apreciarse no hay unidad en cuanto a la denominación, al número de integrantes al cuerpo colegiado que rige el destino de estas instituciones, ni tampoco en cuanto a su designación y tiempo de su encargo, lo que hace muy difícil su estudio sistemático. Como regla general podemos entender que el órgano de gobierno estará integrado por no menos de cinco, ni más de quince miembros propietarios y será presidido por el titular de la cabeza de sector.

- g) Se ha planteado el problema de que el titular unipersonal del organismo público descentralizado es a la vez funcionario de la administración centralizada es decir, si también tienen el carácter de autoridades en diversos aspectos pues en algunos casos cumplen una función política al acudir anualmente a escuchar el informe presidencial o rendir informes ante el Congreso.
- h) La estructura administrativa interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de la división del trabajo; generalmente están integrados por inferiores jerárquicos que van desde directores de área hasta jefes de oficina.
- i) Los organismos descentralizados tienen patrimonio propio entendido éste como el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto. Dentro de su patrimonio pueden existir bienes del dominio público como son los inmuebles pero también pueden contar con bienes de dominio directo como son por ejemplo los que integran el subsuelo y la plataforma continental, que forma parte de los

---

elementos que tiene a su disposición Petróleos Mexicanos para cumplir su objeto. Es parte de su patrimonio los subsidios y aportaciones destinados por la administración centralizada así como los ingresos propios derivados de su propia actividad, los que obtiene por los servicios que presta o produce.

- j) La finalidad que busca el Estado con la creación de los organismos descentralizados es procurar la satisfacción del interés general en la forma más rápida idónea y eficaz.
- k) Régimen fiscal, se ha abandonado la tendencia inicial orientada a considerar a los entes descentralizados de una manera privilegiada a lo que se refiere a cuestiones tributarias; ahora se pretende conferirles un trato igual al de los particulares a efecto de que paguen impuestos y créditos fiscales en igualdad de circunstancias.

#### **1.4.3. Clasificación de la administración descentralizada**

El maestro Miguel Acosta Romero<sup>26</sup> considera que la clasificación de la descentralización administrativa en lo relativo a servicios a regiones o por colaboración es una copia de la doctrina francesa. Por lo que hace a la descentralización por colaboración se debe distinguir entre la organización del Estado y la de los particulares, aunque éstos en ciertos casos realicen actividades de interés público, por lo tanto la dividiremos únicamente en dos sentidos:

---

<sup>26</sup> Op. Cit. Nota 2; pp. 384-385.

- a) La descentralización administrativa territorial, o regional. Esta forma de organización administrativa se apoya en una base geográfica, como delimitación de los servicios que le corresponden y se concreta principalmente al municipio mexicano. Esta descentralización consiste en la creación de un organismo público que tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, que ha sido creado por preceptos constitucionales para atender las necesidades comunes de un grupo social asentado en un espacio geográfico determinado, es decir se encargan de realizar con eficacia importantes labores municipales, como pueden ser los servicios públicos.
- b) La descentralización administrativa por servicios, funcional o institucional. Descansa 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 propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Esta descentralización puede conceptuarse como la institución por medio de la cual el Estado, por razones técnicas administrativas, económicas o sociales, crea un ente que se encarga de realizar una actividad que típicamente se refiere a la prestación de un servicio público o social, a la explotación de los bienes del Estado o simplemente con fines científicos culturales, ganaderos, agrícolas, etc.



La descentralización administrativa, requiere de ciertas condiciones que van a determinar su eficacia y factibilidad política, social, cultural y económica como son los siguientes criterios:

- La gradualidad que se refiere a que la descentralización debe darse paulatinamente, en donde la toma de decisiones y acuerdos se tomen de manera congruente, cumpliendo con los ritmos y las tendencias que la sociedad vaya determinando.
- La flexibilidad es importante en materia ambiental, pues nos obliga a establecer políticas que vayan acordes al desarrollo de la sociedad, pues como sabemos los estados no son estáticos y por lo tanto debe existir siempre una estrategia ambiental que pueda ser perfectible, y que sea capaz de adaptarse al cambio vertiginoso de la humanidad.
- La viabilidad del proceso de descentralización, que debe darse o aplicarse en aquellos estados o municipios en los cuales pueda ser propicio el desarrollo de la política ambiental.

#### **1.4.4. El objeto de los órganos descentralizados**

El objeto de los órganos descentralizados consiste en efectuar determinadas tareas que les asigna el orden jurídico, las cuales están relacionadas con cometidos estatales de naturaleza administrativa, es decir auxiliar la función administrativa. En tanto personas morales, su objeto es

---

producir, vender, operar o explotar bienes o servicios según sea el caso.<sup>27</sup>

Miguel Acosta Romero, refiere que el objeto de los organismos descentralizados es muy variable y que es un criterio supeditado a las consideraciones de orden político y práctico, pero en términos generales puede abarcar:<sup>28</sup>

- a) La realización de actividades que corresponden al Estado.
- b) La prestación de servicios públicos.
- c) La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado.
- d) La prestación de servicios administrativos.
- e) La realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales, o con organismos internacionales, de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o de procesos industriales, y
- f) La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.

### **1.5. La desconcentración administrativa**

La desconcentración es una forma a través de la cual un órgano de gobierno otorga a un subordinado ciertas facultades de decisión y ejecución, por medio de un decreto, ley o reglamento, lo que permite el ejercicio más rápido y eficiente de

---

<sup>27</sup> Op. Cit. Nota 22; p. 128.

<sup>28</sup> Op. Cit. Nota 2; p. 506.

---

las acciones de la administración pública, sin perder su nexo superior de jerarquía.

### **1.5.1. Definición de la desconcentración administrativa**

Andrés Serra Rojas establece que la desconcentración administrativa es: *“la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración pública central, de una competencia excesiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercicio por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación.”*<sup>29</sup>

El Diccionario Jurídico Mexicano establece que la desconcentración *“es la forma jurídica administrativa en la que la administración centralizada con organismos o dependencias propias, presten servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central”*.<sup>30</sup>

En la organización desconcentrada no desaparece la relación jerárquica, pero adquieren cierto poder o atribuciones exclusivas, pues su libertad es restringida o condicionada, más no autónoma.

Para Vallina Velarde la desconcentración es: *“aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la*

---

<sup>29</sup> Op. Cit. Nota 1; p. 543.

<sup>30</sup> Op. Cit. Nota 16; p. 1090.

---

*jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma*".<sup>31</sup>

La existencia constitucional de los órganos desconcentrados la podemos determinar de acuerdo con la siguiente tesis que a la letra dice:

*“ÓRGANOS DESCONCENTRADOS. SU EXISTENCIA, CONFORME AL ARTÍCULO 17 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, DERIVA DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 90 constitucional dispone que será la ley orgánica que expida el Congreso la que establezca la forma en que se estructurará la administración centralizada, y el numeral 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados; es decir, es precisamente en seguimiento de lo que establece el citado artículo 90 de la Carta Magna, que en ley expedida por el Congreso se establece la existencia de los órganos desconcentrados como parte de la administración pública centralizada, dependientes de las secretarías de Estado; de ahí que su existencia sea Constitucional.”*<sup>32</sup>

En la esfera de los organismos centralizados del Gobierno Federal, se encuentran ubicadas una serie de unidades administrativas, que se han considerado conveniente separarlas (desconcentrarlas) de la estructura jurídica y administrativa a

---

<sup>31</sup> Cfr. Op. Cit. Nota 1; p. 544.

<sup>32</sup> Novena época; Tribunales Colegiados de Circuito; Tomo XIV; Julio de 2001; Tesis VI.3º.A.29 A; P. 1127.

---

que están sujetas las unidades de nivel central, aunque dependen del jefe o titular de la dependencia administrativa federal correspondiente, se les dota de cierta autonomía y libertad de actuación, con el propósito de que se dediquen a sus funciones sin necesidad de que estas unidades se encuentren supeditadas a una pesada organización burocrática y por lo general se les otorga por ley o por decreto del Jefe del Ejecutivo; estas unidades poseen la ventaja de que sus actividades y funciones están encuadradas dentro de las actividades propias de la dependencia a la que pertenecen.<sup>33</sup>

Como hemos visto en la esfera de la administración pública centralizada, es necesario que ciertas instituciones sean desconcentradas, ya sea por razones políticas, económicas, administrativas o legales, pero que en cierta medida están subordinadas a un poder central, con el propósito de agilizar la actividad administrativa, muchas veces por razones de eficiencia.

Esta forma de administración pública se ha utilizado cada vez con mayor frecuencia por el poder público, por las grandes ventajas burocráticas que pueden representar, para la realización de tareas, que deben tener una especial agilidad o una alta calificación de resultados; como ejemplos de estas unidades desconcentradas tenemos las siguientes:<sup>34</sup>

- a) La Comisión Nacional Bancaria.
- b) La Comisión Nacional de Valores.
- c) La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

---

<sup>33</sup> Op. Cit. Nota 17; pp. 238-239.

<sup>34</sup> Idem.

- 
- d) La Lotería Nacional.
  - e) El Instituto Politécnico Nacional.
  - f) La Comisión Nacional del Deporte.
  - g) La Comisión Nacional de Aranceles, entre otras.

### **1.5.2. Características de la desconcentración administrativa**

Vallina Velarde señala que para la existencia del principio de desconcentración dentro de la administración pública, será necesaria la concurrencia de los siguientes elementos:<sup>35</sup>

- a) La atribución de la competencia en forma exclusiva.
- b) Un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que esté encuadrado dentro de la misma.
- c) Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le es atribuida.

Garrido del Toral establece las siguientes características de los órganos desconcentrados:<sup>36</sup>

- a) Creados, modificados y/o extinguidos por ley o decreto del Congreso, o por decreto o reglamento del Poder Ejecutivo.
- b) Están adscritos a una dependencia del Poder Ejecutivo.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la administración central.
- d) No deben tener personalidad jurídica, aunque en algunos casos sí se da.

---

<sup>35</sup> Cfr. Op. Cit. Nota 1; p. 544.

<sup>36</sup> Op. Cit. Nota 3; p. 51.

- 
- e) No tienen patrimonio propio, pero sí presupuesto asignado que es el mismo que el de la Federación.
  - f) Tienen autonomía técnica.
  - g) Tienen competencia limitada y exclusiva por materia y/o territorio.
  - h) Son instrumentos de derecho público.
  - i) Sus decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
  - j) Su nomenclatura es muy variada.
  - k) Materialmente forman parte de la centralización administrativa.

Por su parte Serra Rojas señala como elementos de los órganos desconcentrados los siguientes:<sup>37</sup>

- a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa, el organismo no se desliga de este régimen.
- b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor; el poder central se reserva amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y competencia y no ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.
- c) No gozan de autonomía económica, aún cuando existen casos de excepción.
- d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
- e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal, y se origina entre órganos superiores de la administración pública y órganos

---

<sup>37</sup> Op. Cit. Nota 1, pp. 545-546.

inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.

- f) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley, un decreto, un acuerdo del Ejecutivo o por el régimen general de una secretaría de Estado, aunque puede ocuparse en otras entidades.
- g) El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el poder central, sean directas a través del órgano correspondiente.
- h) Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva, el poder central, está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados, para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la administración pública.

### **1.5.3. Semejanzas y diferencias entre las administraciones centralizada, descentralizada y desconcentrada**

La administración centralizada hace referencia a que todo poder proviene del Estado; centralizar se refiere a la concentración del poder en un sólo ente jurídico.

La desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización, es extraña a la descentralización y consiste en aumentar las facultades de las instituciones centralizadas que de este modo descongestionan técnicamente su actividad gubernamental, porque no rompen los vínculos jerárquicos en provecho de los entes desconcentrados. La experiencia administrativa revela la presencia de órganos desconcentrados,



---

creados exprefeso por una ley, con propósitos administrativos; en principio todos los órganos administrativos son susceptibles de un proceso de desconcentración.<sup>38</sup>

Por otro lado es importante señalar que la descentralización administrativa poco a poco va perdiendo autonomía, y que con el paso del tiempo sus funciones se reducen a una limitada y desgastada desconcentración, por lo que el poder público debe ir al rescate de esas instituciones para que no desaparezcan y entren a una tutela y relación jerárquica más directa con el Estado. En la descentralización administrativa se crean personas morales, a las cuales se transfieren determinadas competencias, manteniendo su autonomía orgánica y técnica, pero al mismo tiempo se reducen sus relaciones con el poder central.<sup>39</sup>

En lo personal no comparto la idea de Andrés Serra Rojas, en el sentido que los organismos públicos descentralizados poco a poco van perdiendo su relación con el poder central, por una razón muy importante; los organismos descentralizados tienen como máxima autoridad una junta de gobierno o junta directiva, la cual debe estar integrada por diversas dependencias del Poder Ejecutivo, tal es el caso de las instituciones educativas del Estado de Michoacán, como los tecnológicos descentralizados, el Colegio de Bachilleres (COBAEM), el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Michoacán (CECYTEM) , el Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación (IMCED), entre otros.

---

<sup>38</sup> Op. Cit. Nota 1; p. 545.

<sup>39</sup> Idem.

Miguel Acosta Romero establece como diferencias entre las administraciones desconcentrada y descentralizada, las siguientes:<sup>40</sup>

<b>ADMINISTRACIÓN DESCONCENTRADA</b>	<b>ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA</b>
Órgano inferior subordinado a una Secretaría, o la Presidencia.	Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
Puede contar o no con personalidad jurídica.	Tiene invariablemente personalidad jurídica.
Puede contar o no con patrimonio propio.	Siempre tiene patrimonio propio.
Posee facultades limitadas	Posee facultades más autónomas.

**B. Cuadro comparativo entre la administración desconcentrada y administración descentralizada.**

<sup>40</sup> Op. Cit. Nota 2; p 476.

---

## 1.6. El municipio y el derecho

El municipio es la base de la organización administrativa y territorial, que tiene gran fuerza jurídica y administrativa si están organizados adecuadamente, lo que nos compromete a analizar de manera más profunda esta figura.

El municipio es la figura administrativa más directa de participación ciudadana, ya que los ayuntamientos tienen o deben tener un acercamiento más directo con la sociedad, lo que les permite conocer la problemática local en su verdadero contexto.

### 1.6.1. Definición de municipio

El Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México establece que el municipio: *“Es la organización político-administrativa, que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado: municipios, estados y federación.”*<sup>41</sup>

El municipio responde a una idea comunitaria de la administración que tiene su fundamento en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre.

---

<sup>41</sup> Op. Cit. Nota 16; p. 2166.

---

Robles Montoya y Rosas Montes señalan que el municipio libre es: *“la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, asociación de vecinos con vínculos legales fincados en el domicilio, asentada en un territorio jurisdiccionalmente delimitado con derecho a un gobierno propio, representativo y popular.”*<sup>42</sup>

### **1.6.2. Definición de derecho municipal**

El derecho municipal se crea por el cuerpo legislativo de los Estados, sin que los municipios puedan dictar sus propias leyes, pues tiene restringida la actividad legislativa, disminuida la actividad judicial y solamente le queda la práctica y regulación de los actos administrativos y de los de revisión públicos.

Gabino Fraga señala que: *“El municipio no constituye 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.”*<sup>43</sup>

El doctor Carlos Quintana Roldán define al derecho municipal como: *“Una rama autónoma del derecho público, que tiene por objeto el estudio del municipio en sus aspectos políticos, administrativos, fiscales o impositivos; así como de plantación y urbanismo, en cuanto que éstos impliquen procesos y consecuencias jurídicas.”*<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> ROBLES MONTOYA, Benjamín; Manual básico de los ayuntamientos; P.27.

<sup>43</sup> Op. Cit. Nota 14; p. 220.

<sup>44</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos; Derecho municipal, p. 121.

---

Por su parte Reynaldo Robles Martínez se refiere al derecho municipal como que: "...es el conjunto de normas jurídicas que regulan la integración, organización, funcionamiento y actividades del municipio, así como sus relaciones con los órganos del Estado y con los particulares."<sup>45</sup>

De lo anterior podemos concluir que el derecho municipal no sólo regula lo concerniente al funcionamiento y organización del gobierno municipal, sino también su relación con otros órganos de los tres niveles de gobierno y con los particulares.

### **1.6.3. Clasificación del derecho municipal**

Para su estudio, podemos dividir al derecho municipal en cuatro ramificaciones como son:<sup>46</sup>

- a) Derecho político municipal. Que se refiere a los siguientes elementos como son: forma de gobierno, proceso electoral, la afectación de los ayuntamientos, ya sea para su desaparición o suspensión y en general las demás causas que regulen a la autoridad política municipal.
- b) Derecho administrativo municipal. Regula la prestación de los servicios públicos a cargo del municipio y aquellas medidas y acciones referidas al ejercicio de su gobierno y policía municipales.
- c) Derecho financiero municipal. En este derecho se encuentra la regulación de las finanzas del municipio, es decir, hace referencia a la ley de hacienda

---

<sup>45</sup> ROBLES MARTINEZ, Reynado; El municipio; p. 4.

<sup>46</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge; Régimen jurídico municipal en México; pp. 50-51.

---

municipal y a los presupuestos de ingresos y egresos aprobados por los ayuntamientos.

- d) Derecho comparado municipal. Tiene por objeto confrontar la reglamentación jurídica de los municipios de diferentes Estados, lo que permite obtener un conocimiento de diversas regulaciones municipales, a efecto de poder retomar algunos aspectos que permitan mejorar o hacer más eficiente el ordenamiento jurídico de municipio.

#### **1.6.4. Elementos del municipio**

Antonio María Hernández establece que los elementos del municipio son los mismos que los elementos del Estado y son los siguientes.<sup>47</sup>

- a) El territorio. Que se refiere al sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce su poder político.
- b) La población. Se trata de la base humana del municipio, asentada en el supuesto físico que es el territorio; constituye el elemento sustancial de la indestructible realidad sociológica formativa del municipio y por lo tanto es inconcebible imaginar un municipio sin población.
- c) El poder, que es la capacidad de alcanzar un fin y que dentro de la figura del municipio se refiere a alcanzar el bien común.

---

<sup>47</sup> HERNÁNDEZ, Antonio María; Derecho municipal parte general; pp. 202-224.

---

Por su parte Robles Montoya en su Manual Básico de los Ayuntamientos establece como elementos fundamentales del municipio los siguientes:<sup>48</sup>

- a) El territorio. Que es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos, que constituye la base material del municipio; es la porción del territorio de un Estado que de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.
- b) La población. Que se refiere al conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud y que conforman una comunidad viva con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.
- c) El gobierno municipal. Que emana democráticamente de la propia comunidad, el gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, que es el órgano principal que ejerce el poder.

#### **1.6.5. El gobierno municipal**

La base jurídica del municipio es el artículo 115 Constitucional, el cual establece que su forma de gobierno será republicano, representativo y popular, teniendo su base en su división territorial y su organización administrativa.

---

<sup>48</sup> Op. Cit. Nota 41; p.29.

El órgano ejecutivo de gobierno del municipio será el Ayuntamiento, el cual está integrado por presidente municipal, un síndico y varios regidores, que por mandato constitucional serán elegidos en forma directa por los ciudadanos, que no podrán ser reelegidos para el periodo inmediato; la duración de su gobierno será por tres años.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo establece que la competencia que otorga a los gobiernos municipales se ejercerá de manera exclusiva por los Ayuntamientos y que no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

El artículo 113 del mismo ordenamiento señala que el ayuntamiento tendrá personalidad jurídica para todos los efectos legales conducentes.

Es importante señalar que todo municipio tiene unidades administrativas de apoyo, para llevar en forma más eficiente el despacho de sus negocios y que deberán estar determinadas en los bandos de gobierno municipal; todo ayuntamiento tendrá un Secretario y un Tesorero, que serán nombrados por la votación mayoritaria de los miembros del cabildo a propuesta del Presidente Municipal.

El artículo 126 de la Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo señala que los ayuntamientos distribuirán entre los regidores la atención de los servicios municipales, en comisiones unitarias permanentes, las que emitirán dictámenes en todo caso para que el pleno de aquellos dicte los acuerdos convenientes y oportunos. La ejecución de tales acuerdos estará



---

a cargo de los presidentes municipales. Los regidores no tendrán mando directo sobre los empleados municipales.

#### **1.6.6. Facultades y obligaciones de los Ayuntamientos**

Carlos Quintana Roldan señala que los ayuntamientos tienen una serie de facultades como son las siguientes:<sup>49</sup>

a) Facultades políticas:

- Representar al orden municipal.
- Conducir y dirigir las actividades municipales dentro del orden legal.
- Dictar las disposiciones necesarias para garantizar el orden y la seguridad de la municipalidad.
- Velar porque se cumpla en la municipalidad, el precepto de las Constituciones Federal y Estatales.
- Presidir las ceremonias cívicas y sociales que señale el calendario oficial.
- Nombrar a los delegados o agentes municipales, o en su caso, convocar su elección cuando la ley establezca dicho procedimiento.
- Convocar a elección de los integrantes de las juntas de vecinos y de los demás cuerpos de participación ciudadana en el municipio.
- Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales, de conformidad con la normatividad aplicable.
- Proponer cambios en la división territorial del municipio.

---

<sup>49</sup> Op. Cit. Nota 45; p. 85.

- Auxiliar a las autoridades federales y estatales en la aplicación de las diversas leyes como son las relacionadas con asentamientos humanos, del medio ambiente, de armas de fuego, de caza y pesca, de asuntos religiosos, etcétera.
- Presentar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto del Presidente Municipal y del Síndico, las controversias constitucionales en los términos del artículo 105 de nuestra carta magna.
- Rendir a los ciudadanos un informe de la gestión del ayuntamiento en los plazos y términos que indiquen las leyes.

b) Facultades legislativas o reglamentarias:

- Iniciar leyes o decretos ante las legislaturas de los Estados.
- Participar en los procesos de modificación, reforma o adición a los preceptos de la Constitución local.
- Expedir bandos de buen gobierno, reglamentos u otras disposiciones administrativas de observancia general para la municipalidad.

c) Facultades administrativas:

- Organizar su propia estructura administrativa interna, de acuerdo a los requerimientos que sean necesarios a fin de lograr la eficiencia de su funcionamiento.

- Conducir y dirigir la adecuada prestación de los servicios públicos, por conducto de las respectivas comisiones administrativas.
- Ordenar y planear el desarrollo municipal y dictar las medidas administrativas necesarias para la aplicación de la legislación sobre asentamientos humanos, asistencia pública, seguridad y demás ordenamientos aplicables.
- Concesionar los servicios públicos municipales, cuando la ley así lo permita.
- Municipalizar los servicios a cargo de particulares, de acuerdo a los requerimientos sociales de la localidad.
- Crear o suprimir organismos desconcentrados o descentralizados paramunicipales, con la autorización del Congreso del Estado.
- Formular las estadísticas municipales.
- Dictar los acuerdos que se requieran para la adquisición de los bienes necesarios para el funcionamiento de la municipalidad o en su caso la enajenación de éstos, solicitando las autorizaciones del Congreso del Estado, cuando las leyes lo señalen.
- Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra del Presidente Municipal o de algún otro funcionario, cuando dicha resolución sea facultad del cabildo.

d) Facultades financieras y fiscales:

- Formular anualmente el proyecto de ley y presupuesto de ingresos y remitirlos al Congreso del Estado para su aprobación.
- Administrar su patrimonio y su hacienda en los términos que las leyes señalen.
- Controlar y dar seguimiento a la correcta aplicación del presupuesto.
- Realizar los cobros de las contribuciones que las leyes autoricen a su favor.
- Imponer sanciones pecuniarias que señalen las leyes respectivas.
- Rendir anualmente la cuenta pública de los gastos de su gestión ante el Congreso del Estado.

e) Facultades de policía:

- Vigilar e inspeccionar la aplicación de los diversos reglamentos municipales.
- Otorgar licencias y permisos de conformidad con las leyes respectivas.
- Sancionar a los infractores de la normatividad municipal.
- Organizar y supervisar a los cuerpos de seguridad pública y protección ciudadana del municipio.

---

### 1.6.7. La autonomía municipal

La autonomía municipal suele confundirse con algunas ideas que le son afines, tales como la soberanía la cual es ejercida por los órganos del Estado en los que se divide el depósito de las funciones del poder del Estado, por lo que, de la misma manera, estos órganos son autónomos, mas no soberanos.<sup>50</sup>

La autonomía es una voz que proviene del griego antiguo y significa la posibilidad de darse la propia ley; es también la potestad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con peculiaridades de su vida interior, mediante la norma y órganos de gobierno que le son propios.

La forma de gobierno en el sistema jurídico mexicano es una república, representativa, democrática y federal; compuesta por Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, teniendo como base de su estructura administrativa y de hacienda, el municipio libre.

Sin embargo existe subordinación del municipio a la entidad federativa presentada por diferentes causas, como puede ser la ideología política porque los titulares de los diferentes niveles coinciden por la fracción o partido político, lo que hará que difícilmente haya una desvinculación de los proyectos políticos que les marca el titular de la entidad federativa.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Op. Cit. pp. 116-119.

<sup>51</sup> Idem; p. 107.

---

## 1.7. La competencia

La competencia que le corresponde históricamente a las federaciones consiste en conocer aquellas facultades o atribuciones que tenían los Estados, pero que fueron renunciadas para velar por el cumplimiento de los propósitos del pacto federal. Esto a la larga va debilitando a los gobiernos locales pues día a día las reformas legales van encaminadas al fortalecimiento de la Federación.

### 1.7.1. Definición de competencia

La palabra competencia tiene su raíz etimológica en la voz latina *competentia*, que significa relación, proposición, aptitud, apto, competente o conveniencia, en castellano se usan como sinónimos los vocablos: aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia o disposición. En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.<sup>52</sup>

Ovalle Favela señala que la competencia dentro del derecho procesal debe entenderse como: *“la suma de facultades que la ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios o conflictos.”*<sup>53</sup>

Sin embargo en un sentido más técnico y especializado del derecho judicial y del derecho procesal, la figura de competencia debe entenderse en un sentido más restringido que el ya mencionado, excluyendo de ella a los órganos Legislativo y

---

<sup>52</sup> Op. Cit. Nota 16; p 542.

<sup>53</sup> OVALLE FAVELA, José; Teoría general del proceso; p. 125.

---

Ejecutivo, y a las personas físicas. La competencia como concepto específico, frente a la idea global de la jurisdicción, obedece a razones prácticas de distribución de esa tarea de juzgamiento entre los diversos organismos judiciales.<sup>54</sup>

### 1.7.2. Criterios para determinar la competencia

El Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán de Ocampo en su artículo 151 establece que la competencia de los tribunales se determina por la materia, la cuantía, el grado y el territorio; tomando en cuenta este precepto, así como la doctrina, podemos distinguir los siguientes criterios para determinar la competencia:<sup>55</sup>

- a) Materia. Sobre esta definición existen varias opiniones como la de Carnelutti<sup>56</sup> que sostiene el criterio que se instaura en virtud a la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio; E. Pallares, Liebman<sup>57</sup> determina que la naturaleza de la causa, o sea de las cuestiones jurídicas que constituyen la materia litigiosa del conflicto; Becerra Bautista<sup>58</sup> define a la materia como la atribución según las diversas ramas del derecho sustantivo. Este criterio de distribución del quehacer judicial toma en consideración la creciente necesidad de los conocimientos especializados, respecto de las normas sustantivas que tutelan los intereses jurídicos involucrados en el debate sujeto a juzgamiento.

---

<sup>54</sup> Op. Cit. Nota 16; p. 542.

<sup>55</sup> Citado por, Idem; pp. 543-545.

<sup>56</sup> Citado por, Idem.

<sup>57</sup> Citado por, Idem.

<sup>58</sup> Citado por, Idem.

- 
- b) Territorio. Este concepto no se restringe a la costra terrestre, sino que abarca el subsuelo, la superficie terrestre, una columna del espacio aéreo hasta los límites que los descubrimientos aeronáuticos determinen.
- c) Cuantía. Este concepto ha dado lugar a una serie de polémicas ardorosas, en el que se discute si deben plantearse distingos en torno al monto pecuniario de los litigios a ventilarse, en razón de que si se habla de justicia para pobres y de justicia para ricos; aunque naturalmente hay problemas que no tienen traducción monetaria, en los que el legislador tiene que definir y ordenar cuál es el juzgado o tribunal competente para componerlas.
- d) Grado. Este vocablo en su acepción jurídica significa cada una de las instancias que puede tener un juicio E. Pallares;<sup>59</sup> o bien el número de juzgamientos de un litigio. También se hace referencia al “*grado de jurisdicción*” como el lugar que ocupa un órgano jurisdiccional en el orden jerárquico de la administración de justicia De Piña;<sup>60</sup> o sea, se emplea la palabra grado como sinónimo de instancia.”
- e) Subjetivo. Esta categoría de competencia se centra en el sujeto que pide justicia, para fincar la capacidad objetiva del órgano de juzgamiento se tiene en consideración la condición o calidad personal de las partes involucradas en el pleito.
- f) Prevención. Es el criterio por el que siendo potencialmente competentes para conocer de un mismo

---

<sup>59</sup> Citado por, Idem.

<sup>60</sup> Citado por, Idem.



---

negocio, son varios los juzgados o tribunales, uno de ellos se anticipa a los demás y puede ventilar el pleito, excluyendo a los otros órganos.

- g) Turno. Es la forma de determinar la competencia por medio de la cual se procura repartir los expedientes de los asuntos entre varios tribunales que tienen igual circunscripción territorial de competencia Alcalá-Zamora y Castillo;<sup>61</sup> o tienen la misma competencia por razón de la materia, del territorio de la cuantía y del grado Gómez Nava.<sup>62</sup> Este criterio se determina distribuyendo por orden de entrada los nuevos asuntos entre los órganos que reúnen las características de igualdad en competencia.
- h) Funcional. Se caracteriza por la índole de la actividad desenvuelta por el juez o tribunal en proceso; en México la desaparición de las Cortes Penales del Distrito Federal, asimismo quedó relegada en el pasado la diferencia atribuida al Juez Instructor y a la reunión de tres de ellos en una corte penal, para dictar sentencia, ahora todos ellos tienen una forma monocrática.
- i) Elección. Se refiere al sentido de la jurisdicción especial, por el que los justiciables hacen antes o en el juicio mismo, la selección del juzgado que debe conocerlo y resolverlo.
- j) Atípico. Este otro parámetro de especificación de la competencia ha sido proclamado en nuestra doctrina tomando en consideración el ordenamiento procedimental del Distrito Federal que admite el caso

---

<sup>61</sup> Citado por, Idem.

<sup>62</sup> Citado por, Idem.

---

de que el Tribunal de Apelación, a petición de las partes puede seguir conociendo de un negocio en lo principal conforme a las reglas de su clase, después de haber resuelto una apelación ordinaria contra sentencia interlocutoria.

Por su parte Delgadillo Gutiérrez señala que los criterios para determinar la competencia son únicamente tres:<sup>63</sup>

- a) Competencia en razón del territorio. Es aquella que limita el ámbito de actuación del órgano a una determinada circunscripción territorial, esto es por ejemplo, que los Gobernadores de los Estados sólo tendrán competencia dentro del ámbito territorial del Estado que gobiernen.
- b) Competencia en razón de la materia. Este tipo de competencia se refiere a la especialización que requiere la división del trabajo que exige la unión administrativa para determinar los asuntos, por ejemplo: salud, comercio, educación, transporte, medio ambiente, etc.
- c) Competencia en razón del grado. Este tipo de competencia tiene relación con el principio de jerarquía, ya que los asuntos administrativos serán resueltos en un nivel de graduación escalonada, correspondiéndole a los niveles inferiores la atribución de decisión en primer grado, y así sucesivamente en cada parte del procedimiento administrativo, hasta llegar a las cúpulas administrativas.

---

<sup>63</sup> Op. Cit. Nota 23; p. 81.

---

### 1.7.3. Diferencias entre competencia y capacidad

La competencia es el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo; este concepto es utilizado en el derecho público y es similar al de capacidad, que se usa en derecho privado, ya que ambos se refieren a la aptitud de actuar. La diferencia entre la capacidad y la competencia se refiere a que la primera es la regla, es decir, que los particulares pueden hacer todo lo que deseen, en tanto no haya una norma que lo prohíba; en tanto que la competencia es la excepción, ya que el orden jurídico debe establecer expresamente a los órganos administrativo sus facultades o atribuciones, es decir, los particulares pueden hacer todo lo que no esté prohibido y las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley o la normatividad les permite o autoriza.<sup>64</sup>

La competencia requiere siempre de un texto expreso de la ley para que pueda existir; mientras que la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, la competencia debe justificarse expresamente en cada caso; esto resulta muy interesante porque en la actuación de los órganos administrativos se pueden realizar infinidad de actos que afecten los intereses de los particulares, lo que hace necesario que esos intereses sean protegidos contra alguna arbitrariedad institucional y la única forma para garantizar esa exigencia, es la ley que autorice la actuación del poder público.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Idem; pp. 79-80.

<sup>65</sup> Op. Cit. Nota 14; p 267.

---

Otra diferencia es que el ejercicio de la competencia es obligatorio, en tanto que el ejercicio de la capacidad queda al arbitrio del particular, pues la competencia se otorga para que los órganos puedan cumplir las atribuciones que el Estado le tiene encomendadas, para que pueda satisfacer las necesidades colectivas; a diferencia de que en la capacidad se da en el interés de la persona a quien se le reconoce, de tal modo que ésta voluntariamente decide su ejercicio.<sup>66</sup>

La competencia generalmente se encuentra fragmentada entre diversos órganos, de tal manera que para la intervención en cierto acto es necesaria la participación de diversas autoridades; que recíproca y mutuamente se controlen y eviten que el interés particular de alguno de los titulares de esos órganos, afecte los derechos de los individuos.<sup>67</sup>

Finalmente es necesario señalar que la competencia no se puede renunciar, ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio, porque la competencia no es un bien que esté dentro del comercio, que pueda ser contratado, sino que forzosamente tiene que ser ejercitada en todos los casos en que lo requiera el interés público.<sup>68</sup>

#### **1.7.4. La competencia concurrente**

Quintana Valtierra<sup>69</sup> sostiene que la competencia concurrente, no se refiere al ejercicio simultáneo de competencias, sino de la ocupación temporal de una materia

---

<sup>66</sup> Idem; p 268.

<sup>67</sup> Idem.

<sup>68</sup> Idem.

<sup>69</sup> QUINTANA VALTIERRA, Jesús; Derecho ambiental mexicano; pp. 55-56.

---

federal por conducto de los Estados miembros, cuya legitimidad transitoria ha sido reconocida por el Poder Judicial en atención a la titularidad originaria de cada Estado para autorregularse; ya que mediante el pacto federal los Estados fundadores delegaron en los poderes centrales determinadas materias; pero si por alguna razón los poderes centrales no han podido ejercer alguna de ellas, resulta lógico que la autoridad local reasuma la función, hasta en tanto no exista un ejercicio efectivo de dicha facultad.

La competencia concurrente presume la existencia de una actividad jurídica local intensa que compite con los centros de decisión federal por el control de las conductas y actividades de los gobernados; por lo tanto si las potestades trascienden las posibilidades de control inmediato del poder central, debe verse a ésta como una forma coyuntural de cubrir vacíos eventuales relativos al ejercicio de una atribución, no a la titularidad, por lo tanto la competencia concurrente constituye un auténtico caso de disimulo u ocultamiento de la legalidad, ya que su fórmula implica mantener de forma temporal la vigencia de determinadas normas que carecen de un apoyo constitucional directo.<sup>70</sup>

El espíritu del Estado Federal consiste en atribuir al gobierno central la competencia exclusiva para los asuntos que afecten los intereses generales del país y a los gobiernos de los Estados; el federalismo excluye en principio la posibilidad de que las facultades locales y federales concluyan sobre una misma materia, por la otra, federaliza sólo aquellas funciones necesarias para la existencia misma del sistema federal, es decir, aquellas que de dejarse en manos de los Estados

---

<sup>70</sup> Op. Cit.; p. 56.

---

pondrían en peligro la viabilidad del modelo. En la Federación, los estados miembros ceden soberanía exterior a ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su régimen interior las facultades no otorgadas a nivel nacional.<sup>71</sup>

A partir de que el Estado mexicano adoptó en el texto del artículo 124 de nuestra carta magna, la fórmula clásica del federalismo dual, la cual consiste en el hecho de que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas para los Estados; en la adopción de este criterio sobresalen dos cuestiones principales:<sup>72</sup>

- a) La adopción de ciertas materias de las llamadas leyes generales o leyes marco y a partir de éstas se autoriza la distribución de competencias por parte del legislador secundario entre los distintos órdenes de gobierno, no obstante que tal tarea, estuvo reservada de manera exclusiva a la Constitución; tal ha sido el caso de las materias de: educación, asentamientos humanos, protección al ambiente y equilibrio ecológico, tributación y vías de comunicación.
- b) El otro factor trascendente para la Organización Federal Mexicana, es el fortalecimiento de las atribuciones del municipio, impulsado a través de la Constitución.

---

<sup>71</sup> VAZQUEZ GARCÍA, Aquilino, El Federalismo en Materia Ambiental, En: Memorias del Primer Encuentro de Derecho Ambiental, INE/SEMARNAT, pp. 601-632, año 2003, <http://www.secja.com.mx./publi.html>, 30/03/2006, 11:53.

<sup>72</sup> Op. Cit Nota. 61; p. 57.

---

### 1.7.5 Competencia local en materia ambiental

Dentro de este subtema abordaré de manera muy superficial la competencia que tienen los Gobiernos de los Estados en materia ambiental, en razón de que más adelante haré un estudio más detallado de la división de competencias entre la Federación, el Estado y los Municipios.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, reglamentaria del artículo 79 fracción XXXIX-G de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos establece el régimen de atribuciones que tiene el Estado en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico; estas bases señalan que son asuntos de competencia federal, los de alcance general en la nación o de interés de la Federación; y son de ámbito local las que competen a los Estados y municipios para ejercerlos en forma exclusiva o para participar en su ejercicio con la Federación.

Carmona Lara en su libro Derecho Ecológico resume las materias de competencia que en materia ambiental tienen los gobiernos de los Estados, señalando acertadamente que algunas de éstas corresponden a los gobiernos municipales, dependiendo claramente de la legislación que para el efecto se expida y entre ellas encontramos las siguientes:<sup>73</sup>

- a) La formulación de la política ecológica local.
- b) La preservación y restauración del equilibrio ecológico en zonas y bienes de su jurisdicción.

---

<sup>73</sup> CARMONA LARA; Derecho ecológico; pp. 58-59.

- c) La prevención y el control de emergencias ecológicas y contingencias ambientales en zonas de su jurisdicción.
- d) La regulación de actividades que no sean consideradas como altamente riesgosas.
- e) La regulación, creación y administración de los parques urbanos y zonas sujetas a conservación ecológica.
- f) La prevención y control de la contaminación de la atmósfera, generada en zonas o por fuentes emisoras de jurisdicción estatal.
- g) El establecimiento para hacer efectiva la prohibición de emisiones contaminantes que rebasen los límites permisibles por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, en zonas o fuentes de su jurisdicción.
- h) La regulación del aprovechamiento racional, la prevención y control de la contaminación de las aguas de su jurisdicción.
- i) La prevención y control de la contaminación de aguas federales asignadas o concesionadas para la prestación de servicios públicos y de las que se descarguen en las redes de alcantarillado de los centros de población.
- j) El ordenamiento ecológico local.
- k) La regulación con fines ecológicos del aprovechamiento de sustancias minerales o sustancias no reservadas para la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza semejante a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición, que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ordenamiento.



- l) La regulación del manejo y disposición final de los residuos sólidos que no sean peligrosos.

### **1.8. Conclusiones**

1. La organización administrativa se refiere al conjunto de las unidades o dependencias que conforman el Poder Ejecutivo, su estructura jerárquica e independiente, debe ser diseñada de tal manera que cumpla con las peticiones de los ciudadanos para lograr así el bien común o interés general
2. Se habla de descentralización administrativa cuando se delegan, a organismos con distinta personalidad jurídica, derechos y facultades propios, con el fin de lograr una mejor organización y así ejercer sus funciones de manera práctica y equitativa, estas dependencias gubernamentales, deben ser previamente creadas, ya sea por el Poder Ejecutivo o el Legislativo, los que puntualizarán sus atribuciones y obligaciones.
3. La autonomía municipal goza de facultades políticas, financieras y fiscales, de policía y tiene características de libertad, pero ésta no es absoluta, por lo que no se le puede considerar como soberana, además no se debe olvidar que ésta siempre estará subordinada al poder de la Entidad Federativa a la que pertenece y a la regulación que rige la actuación de los gobiernos municipales.
4. La competencia legalmente constituida se refiere a las funciones que las dependencias u organismos de la

administración pública y su determinación estribará en la materia, en el territorio y en el grado del problema o gestión que se les presente; será obligatoria, definitiva y sobre su aplicación no cabe ninguna controversia.

5. La diferencia total entre competencia y capacidad, es el grado de legalidad de que cada una éstas está comprendida, es decir, la competencia de cierto organismo público, está expresamente concedida por la ley, lo que la convierte en irrenunciable; en cambio la capacidad queda únicamente supeditada a la conciencia del individuo, a la voluntad de hacer o no hacer.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **MARCO HISTÓRICO - JURÍDICO**

### **RÉGIMEN JURÍDICO AMBIENTAL**

#### **2.1. Reseña histórico- jurídica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

El derecho ambiental regula la conducta del hombre en su interacción con el medio ambiente, y la Constitución Federal como el mayor ordenamiento de nuestro país contiene diversas disposiciones para salvaguardar el equilibrio ecológico.

La naturaleza de la protección ambiental y de la conservación de los recursos naturales es compartida globalmente de conformidad con los criterios de la planeación del desarrollo económico y social del país, por lo que es importante hacer referencia que el artículo 25 de nuestra carta magna el cual establece que bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

En este sentido es necesario considerar que el desarrollo económico implica importantes modificaciones al medio ambiente y en sentido inverso el desarrollo económico depende de la calidad y capacidad del ambiente para proporcionar satisfactores.

Por otro lado es importante señalar que el concepto de la función social de la propiedad privada tiene la máxima importancia para el derecho ambiental, pues en su gran mayoría los temas ambientales se relacionan íntimamente con la propiedad; históricamente algunas de las disposiciones relacionadas con la propiedad han tenido consecuencias desastrosas para el medio ambiente y un ejemplo claro lo tenemos con el manejo que se les dio a los terrenos baldíos y nacionales, así como el concepto de los ejidos, sus dimensiones y sus formas de administración interna y de explotación.

Es muy aventurado argumentar que los constituyentes de 1917 tenían una clara visión o idea de proteger al medio ambiente, pero sí es viable considerar que ya tenían la concepción de regular el aprovechamiento de los recursos naturales y de cuidar su conservación.

La Constitución de 1917 no mencionaba en forma expresa la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de protección al ambiente o de ecología, hasta que se introdujeron reformas a los artículos 27 y 73 con fecha 10 de agosto 1987, en las que se incorporan los conceptos de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; la reforma consiste en agregar una especificación adicional al concepto contenido en el artículo que regulaba la propiedad, mediante la cual se pretendía dictar las medidas para imponer modalidades a la propiedad privada y regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, estableciendo que se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto

---

de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

Muñoz Barret considera que no era necesario adicionar el artículo 27 Constitucional en ese sentido, pues desde su redacción original en 1917 se encuentra suficiente sustento para que el estado protegiera al ambiente a través de la imposición de modalidades a la propiedad privada por razones de interés público y para la regulación del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para cuidar de su conservación, pues ambos conceptos comprenden la acción del estado en esa materia.<sup>1</sup>

Asimismo señala las modalidades de la propiedad privada que tienen entre sus propósitos los siguientes:<sup>2</sup>

- a) Ordenar los asentamientos humanos y establecer las adecuadas provisiones, usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques.
- b) Preservar y restaurar el equilibrio ecológico.
- c) Evitar la destrucción de los elementos naturales.
- d) Evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

La fracción XXXIX-C del artículo 73 Constitucional adicionada por decreto publicado el 6 de febrero de 1976 en el artículo segundo establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia

---

<sup>1</sup> MUÑOZ BARRET, Jorge; La industria petrolera ante la regulación jurídico-ecológica en México; p. 39.

<sup>2</sup> Ibidem.

---

del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos.

Esta fracción es el fundamento Constitucional de la Ley General de Asentamientos Humanos y de las leyes locales en materia de desarrollo urbano, pues determina los usos, destinos, reservas y provisiones, con un gran contenido ambiental, constituye el principio del ordenamiento territorial de las actividades del hombre en los centros de población.

Ignacio Burgoa señala que: *“la facultad legislativa a cargo del Congreso se justifica si se toma en cuenta el crecimiento demográfico desordenado que se ha observado en nuestro país, pues los asentamientos humanos se han intensificado en determinadas ciudades importantes de la República en forma incontrolada y sin la planeación conveniente, provocando múltiples problemas de muy variada índole.”*<sup>3</sup> En la aplicación de la legislación federal que dicho Congreso expida en ejercicio de la aludida facultad, y no en autorizar a las legislaturas de los Estados, y mucho menos a los ayuntamientos municipales, para elaborar en materia de asentamientos humanos.<sup>4</sup>

El lunes 10 de agosto de 1987, en el Diario Oficial de la Federación, durante el Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, la comisión permanente del Congreso de la Unión adiciona la fracción XXXIX-G al artículo 73 de la Constitución, referente a las facultades del Congreso, señalado que para expedir leyes que establezcan la concurrencia del

---

<sup>3</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio; Derecho constitucional mexicano; p. 653.

<sup>4</sup> Ibidem.

---

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.

Debe quedar claro que la materia es la protección al ambiente y no la de preservación y restauración del equilibrio ecológico, pues sería absurdo pensar en influir en ese equilibrio natural mediante la regulación jurídica, en cambio lo adecuado es proteger al ambiente frente a los efectos de las conductas humanas, esta materia tiene un nivel constitucional que es paralelo al de la materia de asentamientos humanos, es decir, a través de una ley general se distribuyen las competencias.<sup>5</sup>

En 1976 junto con las reformas de los artículos 27 y 73 en materia de asentamientos humanos, se modifica el artículo 115 constitucional, a través del artículo tercero del decreto del Presidente Luíz Echeverría Álvarez estableciendo que los estados y municipios, en los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos.

Es importante señalar que por primera vez se incluye en la Constitución, la participación de los estados y los municipios en la regulación de los asentamientos humanos, destacando los siguientes aspectos:<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Op. Cit. Nota 1; p. 52.

<sup>6</sup> Ibidem. p. 48.

- 
- a) Los estados y los municipios deberán expedir las disposiciones necesarias para cumplir con los fines del artículo 27 Constitucional, en lo que se refiere a los centros urbanos
  - b) Las acciones de los estados y los municipios deberán ajustarse a lo que disponga la ley federal de la materia.
  - c) Cuando se presente el fenómeno de la conurbación, las diversas autoridades involucradas deberán planear y regular de manera coordinada el desarrollo de los centros de población.

En las reformas constitucionales del 3 de febrero de 1983, se incorpora en el artículo 115 por primera vez el concepto de reservas ecológicas, respecto de las cuales el municipio tiene las facultades para participar en su creación y administración; visto este concepto de manera aislada de su contexto, se puede decir que atiende todas las formas de protección de áreas naturales, pero en atención con su contexto, se refiere a las reservas ecológicas relacionadas con los centros de población, pues es lógico que las comunidades participen en la creación y administración de las áreas naturales protegidas federales, estatales y municipales.

*“La intervención de autoridades de los tres ámbitos de gobierno nos obliga a reiterar que un factor importante para hacer efectiva la protección al ambiente es la coordinación de acciones, para que los instrumentos jurídicos se utilicen con uniformidad en los propósitos.”<sup>7</sup>*

---

<sup>7</sup>Ibidem. p. 50.



Para lo cual la propia Constitución establece la posibilidad de que el Ejecutivo Federal pueda celebrar convenios con los gobiernos de los estados para que asuman atribuciones que actualmente son federales; por lo cual el artículo 116 fracción VII del pacto Federal señala que la Federación y los Estados podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los convenios son mecanismos que no están exentos de la exigencia de perfeccionarse, pero son herramientas útiles de las que se debe echar mano con mayor frecuencia.

Por otro lado es importante expresar que el artículo 124 constitucional determina que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a la Federación, se entienden reservadas a los Estados.

De lo que se deduce que una materia legislativa no puede ser al mismo tiempo federal y local, es decir, en su normatividad no pueden concurrir indistintamente el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados; y por lo tanto si por ejemplo la materia de asentamiento humanos es federal, en ella sólo puede legislar el Congreso de la Unión, sin que tengan la misma facultad las legislaturas de los estados.

Ignacio Burgoa señala que *"...el Congreso de la Unión, con motivo del ejercicio de la referida facultad, no puede autorizar a las legislaturas locales y mucho menos a los ayuntamientos*

---

*municipales para dictar leyes o disposiciones de carácter abstracto, general e impersonal sobre asentamiento humanos...”<sup>8</sup>*

Así el Congreso de la Unión debe fijar los criterios y las reglas generales según las cuales las autoridades federales, las de los estados y las de los municipios pueden decretar, respecto de bienes inmuebles concretos y específicos, los usos, provisiones, reservas y destinos dentro de su correspondiente ámbito competencial, ajustándose a las prescripciones contenidas en la legislación Federal.

## **2.2. Reseña histórico-jurídica de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente**

La política ambiental y el manejo de recursos naturales a nivel mundial se agrupan dentro de tres principales enfoques que son:<sup>9</sup>

- a) El enfoque correctivo. Que se refiere a las acciones que se concentran en el combate a la contaminación y deterioro de los recursos; se trata de una política desarrollada durante la década de los setentas.
- b) El enfoque de gestión de recursos naturales y de sistemas naturales. Que se inicia a principios de los ochentas aunque mezclada con las acciones correctivas.
- c) La política preventiva: Que se inicia a finales de la década de los ochentas, que se refiere a una época de

---

<sup>8</sup> Citado por, Ibidem; p. 47.

<sup>9</sup> Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, La ley al servicio de la naturaleza, México D.F., año 2006, 18 de abril de 2006, hora 11:56 <http://www.profepa.gob.mx/Profepa/conozcanos/NuestraHistoria>.

---

nuevas formulaciones y que tiene ideas de las dos anteriores.

En México, antes de los años setentas prácticamente no se aplicaron criterios ambientales, a pesar de que había indicios de impactos crecientes en términos de contaminación atmosférica y generación de residuos. Fue a partir de 1971 con la expedición de la primera Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación que el Gobierno de México empezó a controlar el comportamiento ambiental, apoyado en la creación de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente en 1972, dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que responde a un primer momento centrado en problemas que enfatizan los efectos de la contaminación en la salud humana.

Un conjunto de problemas derivados de la expansión ganadera, la deforestación masiva de selvas tropicales en el sureste y los impactos de la industria petrolera, entre otros, así como el descontento creciente de un gran número de grupos sociales que comenzaron a organizarse en torno al movimiento ambientalista, rebasaron este primer marco institucional y a principios de la década de los ochentas, se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y con ello la Subsecretaría de Ecología; se incluye por primera vez un capítulo de Ecología en el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) y se modifica el marco jurídico al promulgarse (1983) la Ley Federal de Protección al Ambiente.<sup>10</sup>

Con sólo tres décadas de legislación ambiental se han hecho varias modificaciones a los instrumentos legislativos y

---

<sup>10</sup> Op. Cit.

---

normativos existentes con la intención de incorporar las nuevas tendencias y la relación que las actividades humanas tienen con él. El desarrollo de las leyes en materia ambiental reflejan una evolución hacia un enfoque actualmente basado en principios de sustentabilidad económica y ambiental, como puede observarse:<sup>11</sup>

- En 1971, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación estaba orientada a criterios de salud, con algunos elementos para el control de emisiones.
- En 1973, en el Código Sanitario se incorporó un capítulo denominado Saneamiento del Ambiente, y se expidieron reglamentos para control de la contaminación atmosférica por humos y polvos, de la contaminación de agua, de la contaminación del mar por desechos y otros ordenamientos que directa o indirectamente se relacionaban con el control de la contaminación industrial.
- En 1982, la Ley Federal de Protección al Ambiente tenía un enfoque más amplio de protección ambiental ya que hasta ese momento la problemática era vista como un problema de salubridad general y por lo mismo, otras disposiciones legales tendientes a su solución se encontraban en ordenamientos como el Código Sanitario.
- En 1983 se propone que simultáneamente a la expedición de la Ley General de Salud, se reformaran y adicionaran diversos artículos a la Ley Federal de Protección al Ambiente para que este ordenamiento

---

<sup>11</sup> Instituto Nacional de Ecología, Unidad Ejecutiva de Asuntos Jurídicos y Enlace Institucional <http://www.ine.gob.mx>; 18 de abril de 2006, hora 12:16.

contemplara normas, principios y demás preceptos legales relativos a la conservación, protección, restauración y mejoramiento del ambiente, guardando congruencia con la legislación en materia de salubridad.

- En 1988 se aprueba la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), y se expidieron reglamentos en materia de impacto ambiental, residuos peligrosos, prevención y control de la contaminación atmosférica, prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan en el Distrito Federal y los municipios de la zona conurbana.
- En 1996, la experiencia acumulada en casi ocho años de vigencia de la LGEEPA así como nuevas demandas de la sociedad hicieron necesario incorporar modificaciones a dicho ordenamiento, incluyendo grandes innovaciones orientadas a diversos propósitos, entre los que destacan :
  - El establecimiento de un proceso de descentralización ordenado, efectivo y gradual de la administración, ejecución y vigilancia ambiental, para obtener mayor participación de las autoridades locales.
  - La ampliación de los márgenes legales de participación ciudadana en la administración ambiental, a través de mecanismos como la denuncia popular, el acceso a la información ambiental y la posibilidad de impugnar por medios

---

jurídicos los actos que dañen al ambiente en contravención a la normatividad vigente.

- o La incorporación de instrumentos económicos de administración ambiental, al igual que figuras jurídicas de cumplimiento voluntario de la Ley, como las auditorías ambientales.
- o El fortalecimiento y enriquecimiento de los instrumentos de política ambiental para que cumplan eficazmente con su finalidad.

La legislación mexicana hasta antes de la promulgación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, ponía especial énfasis en las sanciones al infractor y el derecho ambiental mexicano no tenía una verdadera tendencia preventiva, tal y como lo señala Carmona Lara en su análisis a la ley quien establecía que:

*“La política ecológica aparece por primera vez en esta Ley y en el Sistema Jurídico Mexicano. No era una tendencia de la legislación administrativa de nuestro país, incorporar la política de una materia o sector determinado; lo novedoso de este caso es que se sienta precedente en el sentido de que el Estado asume su responsabilidad no sólo a través de sus funciones, sino al dar a conocer y cumplir con los instrumentos con que se aplicará la política.”<sup>12</sup>*

El capítulo segundo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente es parte medular del tema que nos ocupa, ya que es el referente a la distribución de competencias y la coordinación entre los tres niveles de

---

<sup>12</sup> ZARKIN CORTES, Sergio; Derecho de Protección al Ambiente; p. 79.

gobierno; el artículo cuarto adicionado en su segundo párrafo mediante las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el Martes 25 de febrero del 2003, en la primera sección, señalando en su artículo 4º, que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta ley.

Derivado de lo anterior podemos establecer que son facultades de la Federación que serán ejercidas por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), misma que hasta el 30 de noviembre de 2000 se llamaba Secretaría del Medio ambiente, Recursos Naturales y Pesca:

- La formulación y conducción de la política ambiental nacional.
- La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta ley, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción Federal.
- La atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado.
- La expedición de las Normas Oficiales Mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento.

- La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales.
- La participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan.
- El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal.
- La formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino.
- La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de las aguas nacionales, la biodiversidad, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia.
- La regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción Federal.
- El fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes provenientes de cualquier tipo de fuente, en coordinación con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; así como el establecimiento de las disposiciones que deberán



observarse para el aprovechamiento sustentable de los energéticos;

- La regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, sustancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación.
- La regulación de la prevención de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente.
- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental.
- La integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales.
- La emisión de recomendaciones a autoridades Federales, Estatales y Municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental.

Roberto Ortega Lomelín señala que el federalismo mexicano es en realidad de tipo orgánico, en donde las entidades federativas actúan como órganos descentralizados del Gobierno Federal señalando que:

*“La concurrencia debe disponerse directamente en la Constitución, de tal manera que la distribución de competencias en determinada materia sea determinada (SIC) por una ley secundaria. Por consiguiente se requiere de un acto necesariamente expreso para distribuir competencias. Ello ha dado lugar a una distinción, no exenta de críticas, entre las leyes federales y leyes generales, siendo estas últimas las que*

---

*se caracterizan por distribuir competencias entre esferas de gobierno. Las leyes generales existentes, dicho sea de paso, no permiten observar unidad o criterios respecto de su estructuración.”<sup>13</sup>*

El artículo 7º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente establece que corresponde a los gobiernos de los estados el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal.
- La aplicación de los instrumentos de política ambiental.
- La prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles.
- La regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente.
- El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia estatal.
- La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos.
- La prevención y el control de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y

---

<sup>13</sup> Cfr. Op. Cit. Nota 1; pp. 53-54.

lores, provenientes de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales.

- La regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal.
- La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio.
- La prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras.
- La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios.
- La participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil.
- La vigilancia del cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas.
- La conducción de la política estatal de información y difusión en materia ambiental.
- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental.
- La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades de competencia estatal.
- El ejercicio de las funciones que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les transfiera la Federación.

---

Lomelín establece que la concurrencia entre la Federación y los estados es para llevar a cabo una descentralización en sentido estricto, pero en el aspecto ecológico ha servido más bien para centralizar pues ha incorporado facultades al ámbito de la actividad federal por vía no solamente de las facultades expresas, sino a través de las facultades concurrentes... *“Solamente en el supuesto de que el legislador federal se abstenga de desarrollar las competencias concurrentes, se preserva la autonomía estatal. Eso nos lleva a afirmar que desde el punto de vista del federalismo coordinado o competencias la concurrencia no es la solución óptima.”*<sup>14</sup>

Finalmente el artículo 8º de la propia ley general ambiental establece que a los municipios corresponde el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal.
- La aplicación de los instrumentos de política ambiental de competencia municipal.
- La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de competencia Federal.
- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el

---

<sup>14</sup> Cfr. Ibidem.

ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos.

- La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas.
- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínicas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios.
- La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población.
- La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas;
- La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales.
- La participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más municipios

y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial.

- La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil.
- La vigilancia del cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas expedidas por la Federación.
- La formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental.
- La participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal.
- La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, prevé la posibilidad de que los Congresos locales, así como los ayuntamientos puedan expedir disposiciones legales, reglamentos, circulares, mandos de buen gobierno dentro de sus respectivas competencias.

Un mecanismo importante para coordinar las actividades entre los tres niveles de gobierno (Federación, estados y municipios), es la celebración de convenios de coordinación, para lo cual la ley general ambiental determina que se suscriban con la finalidad de llevar a cabo las siguientes facultades, en el ámbito de su respectiva competencia:

- La administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas.
- El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad.

- La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de la ley general, con excepción de:
  - Las obras hidráulicas, así como vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos y poliductos.
  - Industria del petróleo, petroquímica, del cemento, siderúrgica y eléctrica.
  - Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en materia nuclear.
  - Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos.
  - Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración.
  - Cambios de uso de suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas.
  - Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros.
  - Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales.
  - Obras en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación.
  
- La protección y preservación del suelo, la flora y fauna silvestre, terrestre y los recursos forestales.
  
- El control de acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección

al ambiente en la zona federal marítimo terrestre, así como en la zona Federal de los cuerpos de agua considerados como nacionales.

- La prevención y control de la contaminación de la atmósfera, proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción Federal y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes.
- La prevención y control de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas y móviles de competencia Federal y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes.
- La acciones de inspección y vigilancia en cumplimiento de la ley general ambiental.

### **2.3. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable**

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2003 y abroga la Ley Forestal publicada el 22 de diciembre de 1992, en un claro acto administrativo de descentralización, pues con la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable se derogan diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente que contenía temas referentes a los recursos forestales.

La ley general forestal es de aplicación reglamentaria del artículo 27 Constitucional que nos habla de la propiedad; y tiene por objeto regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y



aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos, así como distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX inciso G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable.

La dependencia administrativa encargada de velar por la aplicación de esta ley, es la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en corresponsabilidad con el organismo público descentralizado llamado Comisión Nacional Forestal, la cual tendrá como objeto el desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de protección, conservación y de restauración en materia forestal.

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable refiere en su artículo 12 establece que son atribuciones de la Federación las siguientes:

- Formular y conducir la política nacional en materia de desarrollo forestal sustentable.
- Diseñar, organizar y aplicar los instrumentos de política forestal, garantizando una adecuada coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el marco del Servicio Nacional Forestal.
- Elaborar, coordinar y aplicar los programas en materia forestal, en los ámbitos nacional y regional.
- Aplicar y promover, en coordinación con las entidades federativas y los municipios, el establecimiento de

sistemas y esquemas de ventanilla única para la atención eficiente de los diversos usuarios.

- Realizar el Inventario Nacional Forestal y de Suelos y determinar los criterios e indicadores para el desarrollo, diseño y actualización de los inventarios correspondientes a las entidades.
- Llevar a cabo la zonificación forestal del país.
- Diseñar, organizar y administrar el Registro Forestal Nacional.
- Emitir normas para la reforestación en zonas de conservación y restauración y vigilar su cumplimiento.
- Elaborar y expedir Normas Oficiales Mexicanas en materia forestal y vigilar su cumplimiento.
- Elaborar y adoptar metodologías, tomando en consideración, en su caso, parámetros internacionales, para la valoración de los bienes y servicios ambientales.
- Establecer las bases e instrumentos para promover un mercado de bienes y servicios ambientales, así como para promover la compensación por los bienes y servicios ambientales que prestan los ecosistemas forestales.
- Generar mecanismos para impulsar la participación directa de los propietarios y poseedores de los recursos forestales en la protección, vigilancia, ordenación, aprovechamiento, cultivo, transformación y comercialización de los mismos.
- Celebrar acuerdos de coordinación, cooperación y concertación en materia forestal nacional e internacional.

- Diseñar, desarrollar, aplicar y propiciar, en coordinación con las dependencias y entidades federales competentes, los instrumentos económicos para promover el desarrollo forestal.
- Promover el Fondo Forestal Mexicano.
- Coordinar las acciones de prevención y combate de incendios forestales, así como elaborar y aplicar el Programa Nacional de Prevención de Incendios Forestales, con la participación que corresponda a los Estados, Distrito Federal, Municipios y al Sistema Nacional de Protección Civil.
- Deslindar, poseer y administrar los terrenos nacionales forestales.
- Establecer medidas de sanidad y ejecutar las acciones de saneamiento forestales.
- Promover el uso de prácticas, métodos y tecnologías para el manejo forestal sustentable.
- Promover el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones de productores forestales.
- Promover e invertir en el mejoramiento de la infraestructura en las regiones forestales.
- Coadyuvar con los agentes de las cadenas productivas forestales en coordinación en la defensa del sector forestal en materia de comercio internacional, la promoción de las exportaciones y el mejoramiento del mercado interno.
- Llevar a cabo las visitas de inspección y vigilancia forestales.
- Desarrollar las auditorías técnicas preventivas.

- Regular, expedir y validar la acreditación de la legal procedencia de las materias primas forestales y productos maderables.
- Imponer medidas de seguridad y sanciones a las infracciones que se cometan en materia forestal.
- Participar en programas integrales de prevención y combate a la extracción y tala clandestina junto con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el marco del Servicio Nacional Forestal.
- Definir y aplicar las regulaciones del uso del suelo en terrenos forestales y preferentemente forestales.
- Expedir, por excepción, las autorizaciones de cambio de uso del suelo de los terrenos forestales, así como controlar y vigilar el uso del suelo forestal.
- Elaborar estudios para, en su caso, recomendar al Ejecutivo Federal el establecimiento, modificación o levantamiento de vedas forestales.
- Expedir las autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos forestales y de las plantaciones forestales comerciales, así como de los métodos de marcaje.
- Recibir los avisos de plantaciones forestales comerciales y de aprovechamiento de recursos forestales no maderables.
- Regular, controlar y evaluar la prestación de los servicios técnicos forestales.
- Regular el transporte de materias primas forestales.
- Expedir los avisos y permisos según corresponda para el combate y control de plagas y enfermedades forestales, así como los certificados y demás documentación fitosanitaria para la exportación e importación de recursos forestales.

- 
- Expedir los permisos previos para el funcionamiento de centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las autoridades locales.

La ley forestal sufrió una reforma total, incorporando conceptos más modernos y actuales respecto al manejo de los bosques en México, tratando de explicar su manejo a partir de su relación hidrológica expresada en la unidad de cuenca y enfatizando en el bosque como generador principal de agua y la simbiosis que existe entre ambos recursos naturales.<sup>15</sup>

El artículo 13 de la ley general forestal establece que a los estados y al Distrito Federal le corresponde el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- Diseñar, formular y aplicar la política forestal estatal.
- Coadyuvar en la adopción y consolidación del Servicio Nacional Forestal.
- Elaborar, coordinar y aplicar los programas relativos al sector forestal de la entidad.
- Participar en la elaboración de los programas forestales regionales de largo plazo, de ámbito interestatal o por cuencas hidrológico-forestales.
- Impulsar el establecimiento de sistemas y esquemas de ventanilla única para la atención eficiente de los usuarios.

---

<sup>15</sup> GUTIERREZ NAJERA, Raquel, Introducción al estudio del derecho ambiental; p. 207.

- 
- Elaborar, monitorear y mantener actualizado el Inventario Estatal Forestal y de Suelos.
  - Integrar el Sistema Estatal de Información Forestal e incorporar su contenido al Sistema Nacional de Información Forestal.
  - Compilar y procesar la información sobre uso doméstico de los recursos forestales e incorporarla al Sistema Estatal de Información Forestal.
  - Promover los bienes y servicios ambientales de los ecosistemas forestales.
  - Impulsar la participación directa de los propietarios y poseedores de los recursos forestales en la protección, conservación, restauración, vigilancia, ordenación, aprovechamiento, cultivo, transformación y comercialización de los mismos.
  - Promover, en coordinación con la Federación, programas y proyectos de educación, capacitación, investigación y cultura forestal.
  - Celebrar acuerdos y convenios de coordinación, cooperación y concertación en materia forestal.
  - Regular el uso del fuego en las actividades relacionadas con las actividades agropecuarias o de otra índole.
  - Llevar a cabo acciones de prevención, capacitación y combate de incendios forestales.
  - Promover y participar en la restauración de los ecosistemas forestales afectados.
  - Impulsar programas de mejoramiento genético forestal.
  - Realizar y supervisar las labores de conservación, protección y restauración de los terrenos estatales forestales.

- Elaborar y aplicar programas de reforestación y forestación en zonas degradadas que no sean competencia de la Federación.
- Llevar a cabo, en coordinación con la Federación, acciones de saneamiento de los ecosistemas forestales.
- Prestar asesoría y capacitación en prácticas y métodos para un manejo forestal sustentable.
- Asesorar y capacitar a los propietarios y poseedores forestales en la elaboración y ejecución de programas de manejo forestal, y de plantaciones forestales comerciales, así como en la diversificación de las actividades forestales.
- Asesorar y orientar a ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, comunidades indígenas y otros productores forestales en el desarrollo de su organización, así como en la creación de empresas sociales forestales, propiciando la integración de cadenas productivas y los sistemas-producto del sector.
- Brindar atención, de forma coordinada con la Federación y los municipios, a los asuntos relacionados con la conservación y mejoramiento del hábitat natural de los pueblos y comunidades indígenas.
- Diseñar, desarrollar y aplicar instrumentos económicos para promover el desarrollo forestal de la entidad.
- Promover e invertir en el mejoramiento de la infraestructura en las áreas forestales de la entidad.
- Fortalecer y ampliar la participación de la producción forestal en el crecimiento económico estatal.

- Participar de conformidad con los acuerdos y convenios que se celebren con la Federación, en la inspección y vigilancia forestal en la entidad, así como en las acciones de prevención y combate a la extracción ilegal y la tala clandestina de los recursos forestales.
- Hacer del conocimiento de las autoridades competentes, y en su caso denunciar, las infracciones o delitos que se cometan en materia forestal.
- Elaborar estudios para recomendar al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, el establecimiento, modificación o levantamiento de vedas.
- Elaborar estudios para en su caso recomendar a la Federación el establecimiento de restricciones a la forestación y reforestación en su territorio.

Un aspecto técnico sobresaliente de esta ley, es que es una ley general y no una ley federal, pues la Constitución en el artículo 27 expresa la competencia de la Federación sobre tierras, bosques y aguas; siendo esta ley reglamentaria sobre lo referente al uso, manejo, explotación, conservación, restauración y comercialización de los bosques de México.

Finalmente en el artículo 15 determina que a los gobiernos municipales les corresponde:

- Diseñar, formular y aplicar la política forestal del municipio.
- Aplicar los criterios de política forestal en el ámbito de su competencia.



- Apoyar a la Federación y al gobierno de local en la adopción y consolidación del Servicio Nacional Forestal.
- Participar en el establecimiento de sistemas y esquemas de ventanilla única de atención eficiente para los usuarios.
- Coadyuvar con el gobierno local en la realización y actualización del Inventario Estatal Forestal y de Suelos.
- Participar, en coordinación con la Federación en la zonificación forestal, comprendiendo las áreas forestales permanentes de su ámbito territorial.
- Promover programas y proyectos de educación, capacitación, investigación y cultura forestal.
- Celebrar acuerdos y convenios de coordinación, cooperación y concertación en materia forestal.
- Expedir, previo a su instalación las licencias o permisos, para el establecimiento de centros de almacenamiento o transformación de materias primas forestales en el ámbito de su competencia, considerando los criterios de política forestal.
- Diseñar, desarrollar y aplicar incentivos para promover el desarrollo forestal.
- Participar y coadyuvar en las acciones de prevención y combate de incendios forestales y participar en la atención de las emergencias y contingencias forestales, de acuerdo con los programas de protección civil.
- Participar en la planeación y ejecución de la reforestación, forestación, restauración de suelos y

conservación de los bienes y servicios ambientales forestales.

- Desarrollar y apoyar viveros y programas de producción de plantas.
- Llevar a cabo, en coordinación con el gobierno local, acciones de saneamiento en los ecosistemas forestales.
- Promover la construcción y mantenimiento de la infraestructura en las áreas forestales del municipio.
- Promover la participación de organismos públicos, privados y no gubernamentales en proyectos de apoyo directo al desarrollo forestal sustentable.
- Participar en la vigilancia forestal del municipio.
- Hacer del conocimiento a las autoridades competentes, y en su caso denunciar, las infracciones o delitos que se cometan en materia forestal.
- Participar y coadyuvar en los programas integrales de prevención y combate a la extracción ilegal y a la tala clandestina con la Federación y el gobierno de la entidad.
- Regular y vigilar la disposición final de residuos provenientes de la extracción de materias primas forestales.

Hemos establecido la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno; Gutiérrez Nájera en su libro *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*, señala que la competencia de los bosques debe ser federal, por lo que no puede ser objeto de una ley general, sin embargo confía en que

---

el desarrollo forestal si obedezca el espíritu y contenido de la ley.<sup>16</sup>

#### **2.4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo**

La Constitución de nuestro Estado refiere el tema ambiental en forma muy ligera y tiene su fundamento en el artículo 44 fracción III que establece como facultad del Congreso Local, el legislar sobre el fraccionamiento o expropiación de tierras, conforme a las bases que fija el artículo 27 de la Constitución General de la República; sobre educación, ejercicio de profesiones, salubridad y asistencia pública; protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Por su parte el artículo 123 establece que son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

- Formular, aprobar, administrar y difundir la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional.
- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

---

<sup>16</sup> Op. Cit. p. 208.

- Otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento.
- Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.
- Procurar que los pueblos tengan las tierras y aguas necesarias para su subsistencia, cuidando de la conservación de sus arbolados, ejidos, tierras comunales y patrimonios de familia.
- Participar en la protección, preservación y restauración de los recursos naturales y del equilibrio ecológico.
- Promover el fraccionamiento de latifundios.
- Supervisar la aplicación de las disposiciones que en materia de desarrollo urbano le competan, para impulsar un crecimiento adecuado de los núcleos de población.

Los municipios tienen demasiada autonomía en lo que se refiere al desarrollo urbano y asentamientos humanos, es decir, tienen plena autonomía para determinar el destino del suelo, así como la posibilidad de celebrar convenios con la Federación o con los gobiernos locales a fin de optimizar su función administrativa.

La Constitución local marca en forma indirecta el papel que juega el desarrollo ecológico sustentable de nuestro estado, al establecer que la economía pública y la planeación social integral van en busca del bien común, que se traduce en la adecuada distribución de bienes y servicios entre los habitantes, a través del manejo óptimo de los recursos económicos.

---

## **2.5. Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo**

El primer trabajo legislativo en materia ambiental en el estado fue la Ley de Protección al Ambiente del Estado de Michoacán, la cual fue publicada en el Periódico Oficial del Estado, en la tercera sección el día jueves 7 de mayo de 1992.

La Ley del Equilibrio y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán, publicada el jueves 13 de abril del año 2000 en la tercera sección del Periódico Oficial del Estado es medular en el desarrollo de este trabajo, por lo que es necesario analizar minuciosamente a las autoridades encargadas de aplicarla, pues existe la llamada competencia concurrente que hace difícil esa definición de facultades, por lo cual los artículos 6º y 7º establecen que la aplicación de esta ley le corresponde a:

- A el gobernador a través de sus dependencias, entidades y organismos auxiliares en el ámbito de su competencia; que son la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA); la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO); la Comisión de Pesca del Estado de Michoacán (COMPESCA) y la Comisión Estatal de Aguas y Gestión de Cuencas, antes Comité de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (COMAPAS).
- Los ayuntamientos y a las dependencias y entidades municipales, en la esfera de su competencia.

En el Decreto Legislativo número 477, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de

Michoacán de Ocampo, el día lunes 22 de noviembre de 2004 en su segunda sección, deroga la fracción IV del artículo 7º de la ley que nos ocupa, referente a la Comisión Forestal del Estado (COFOM), por lo que esta comisión ya no es una autoridad para la aplicación de esta normativa, sino lo es para la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Estado, mediante el Decreto Legislativo número 47, con fecha 22 de noviembre de 2004 en la sección principal.

Por su parte el artículo 8º de la ley ambiental estatal señala que el Gobernador tendrá el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- Conducir la política ambiental y los criterios ecológicos en el Estado.
- Aprobar la propuesta de la SUMA, la COMAPAS y/o de la SEDAGRO, los programas que incidan en las siguientes materias:
  - Protección, preservación, fomento y conservación de los recursos naturales básicos para el desarrollo de la actividad agropecuaria y forestal.
  - Reservas hidrológicas.
  - Conservación, restauración y uso del suelo agropecuario y urbano.
  - Preservación y protección del equilibrio ecológico en áreas que abarquen dos o más municipios, salvo cuando se refieran a espacios reservados a la Federación.

- Prevención y control de las emergencias ecológicas y contingencias ambientales, cuando se afecten áreas de dos o más municipios del Estado.
- Expedir a propuesta de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente los reglamentos sobre:
  - La regulación de las actividades que no sean consideradas como altamente riesgosas, cuando por los efectos que se puedan generar, se afecten ecosistemas de la entidad o de sus municipios.
  - La declaración y administración de las áreas naturales protegidas de su competencia.
  - La prevención y el control de la contaminación de la atmósfera, generada por todas aquellas fuentes que no sean de competencia Federal.
  - La regulación del aprovechamiento racional y la prevención y control de la contaminación de aguas estatales.
  - La evaluación del impacto ambiental de los proyectos, obras, acciones y servicios que se ejecuten o pretendan ejecutar en el Estado.
  - La regulación con criterios ecológicos, del aprovechamiento de los minerales o sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza semejante a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su fragmentación o descomposición que solo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para y en la construcción u ornamentales.

- El manejo y disposición final de los residuos sólidos que no sean peligrosos.
- La regulación de las zonas estatales urbanas, que tengan un valor escénico o de paisaje para protegerlas de la contaminación visual.
  
- Aplicar los criterios federales en las obras e instalaciones municipales de tratamiento de aguas residuales, a fin de que cumplan con las Normas Oficiales Mexicanas.
- Aprobar e instrumentar el ordenamiento ecológico del Estado.
- Celebrar convenios de coordinación con la Federación para realizar actividades o ejercer facultades en bienes y zonas de jurisdicción federal, de conformidad con las disposiciones aplicables, así como, celebrar acuerdos y/o convenios con ayuntamientos sobre acciones de beneficio ecológico.
- Promover la concertación de acciones con los sectores social y privado.
- Imponer las sanciones administrativas que correspondan.

La fracción IV del artículo 8º también fue derogada en las reformas del 22 de noviembre de 2004 referente a la facultad del Gobernador del Estado de expedir a propuesta de la Comisión Forestal, los reglamentos sobre: el padrón; el inventario forestal; los programas de manejo; la regulación y vigilancia de la producción forestal; del abastecimiento, protección y restauración forestal; de la organización, capacitación y



profesionalización; de la construcción y mantenimiento de caminos, y sobre la transformación de materias primas.

La Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA), antes Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), tiene las atribuciones que le son conferidas por el artículo 9 de la ley ambiental y que a la letra establecen que son:

- Formular y conducir la política de desarrollo urbano del Estado.
- Elaborar y someter a consideración del gobernador las declaratorias de las áreas naturales protegidas.
- Proponer al gobernador del Estado el establecimiento del ordenamiento ecológico del Estado.
- Regular el aprovechamiento de los minerales o sustancias no reservadas a la Federación, y que solo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para y en la construcción, industria y ornamento.
- Emitir el dictamen de impacto ambiental que corresponda, sobre las propuestas para el establecimiento de desarrollos habitacionales, fraccionamientos, nuevos centros de población y demás obras civiles.
- Coordinarse con las dependencias y entidades estatales y municipales, para prever las acciones a realizar sobre contaminación de las aguas.
- Prevenir y controlar la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas, que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que no sean de competencia federal.

- Evaluar y dictaminar el impacto ambiental de los proyectos, obras, acciones y servicios que se ejecuten o pretendan en el ámbito de su competencia.
- Supervisar la adecuada preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales desde su extracción hasta su transformación, vigilando la utilización racional de los elementos naturales, cuando sean insumos en procesos de transformación y la utilización de los subproductos.
- Imponer las sanciones que correspondan en el ámbito de su competencia.

El artículo 10º se derogó en las reformas del 22 de noviembre de 2004 y era el referente a las atribuciones de la Comisión Forestal del Estado y que pasaron a regularse por la Ley de Desarrollo Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo.

El artículo 11 señala que el municipio, en materia de esta ley tendrá las siguientes atribuciones, en el ámbito de su competencia:

- Formular, conducir y evaluar la política ambiental municipal.
- Proteger y preservar el equilibrio ecológico en sus respectivas circunscripciones territoriales.
- Atender y controlar emergencias ecológicas en sus respectivas circunscripciones territoriales.
- Proponer la creación y administrar, en su caso, las áreas naturales protegidas.

- Prevenir y controlar la contaminación de la atmósfera, generada por fuentes fijas de giros comerciales, industriales o de servicios, fuentes naturales, quemas y fuentes móviles que no sea de competencia federal.
- Verificar el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas.
- Establecer medidas para retirar de la circulación los vehículos automotores que rebasen los límites máximos permisibles de emisiones contaminantes a la atmósfera.
- Dictar las medidas de tránsito y vialidad para evitar que los niveles de concentración de contaminantes en la atmósfera, emitidos por los vehículos automotores, rebasen los límites máximos permisibles que determinen los reglamentos y Normas Oficiales Mexicanas.
- Regular la expedición de autorizaciones para el uso del suelo o de las licencias de construcción.
- Prevenir y controlar la contaminación de aguas federales, que tengan asignadas o concesionadas para la prestación de servicios públicos, y de las que se descarguen en los sistemas de drenaje, alcantarillado y saneamiento de sus centros de población, sin perjuicio de las facultades reservadas a la Federación en materia de descarga, infiltración y reuso de aguas residuales.
- Verificar el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas en materia de emisiones a la atmósfera, residuos sólidos, contaminación por ruido, vibraciones, malos olores y contaminación por energía térmica, lumínica y electromagnética y para el vertimiento de

aguas residuales en los sistemas de drenaje, alcantarillado y saneamiento que administren.

- Proponer a la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente la emisión de la manifestación de impacto ambiental, de las solicitudes de permiso para descargar aguas residuales en los sistemas que administren.
- Establecer las medidas para hacer efectiva la prohibición de emisiones contaminantes, que rebasen los niveles máximos permisibles y resulten perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente.
- Regular la imagen de sus centros de población para protegerlos de la contaminación visual.
- Preservar, restaurar y proteger el equilibrio ecológico y el medio ambiente en sus centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques urbanos y jardines, tránsito y transporte.
- Aplicar las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, domésticos e industriales que no estén considerados como peligrosos.
- Establecer las medidas necesarias, en el ámbito de su competencia, para imponer las sanciones correspondientes.
- Concertar acciones con el Gobierno del Estado, con otros municipios y con los sectores social y privado en la materia ambiental.

- Formular y aplicar programas de ordenamiento ecológico municipal.

Finalmente, es necesario hablar de la denuncia popular, ya que es el mecanismo que tiene todo ciudadano para ejercer sus derechos ante las autoridades ambientales competentes, la cual no podrá ser presentada contra cualquier hecho, acto u omisión que cause o pueda causar daños al medio ambiente o produzca desequilibrio ecológico.

La ley ambiental del Estado de Michoacán en su artículo 196 establece ante quien se debe presentar la denuncia popular, señalando que:

- Cuando se trate de asuntos relacionados a recursos forestales, ante la Comisión Forestal del Estado de Michoacán;
- Cuando se trate de asuntos relacionados con el agua, ante la Comisión Estatal de Aguas y Gestión de Cuencas;
- Cuando se trate de asuntos relacionados con la emisión de contaminación a la atmósfera por fuentes fijas industriales no consideradas peligrosas y de contaminación visual en paisaje natural, emisiones de ruidos, olores, vibraciones, energía térmica y lumínica emitida por fuentes industriales consideradas no peligrosas, ante la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente.
- Cuando se trate de asuntos relacionados con contaminación en zona urbana, emisión de olores, vibraciones, energía térmica y lumínica emitida por

establecimientos comerciales y de servicios y de emisión de contaminación a la atmósfera por fuentes fijas o móviles de actividades comerciales y de servicios, ante el ayuntamiento que corresponda.

## **2.6. Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo**

Esta ley fue publicada en el Periódico Oficial del Estado con fecha 22 de noviembre de 2004 y abroga a la Ley de Explotación de Bosques o Aprovechamiento de Productos Forestales en Territorio del Estado de Michoacán de Ocampo del 15 de febrero de 1945.

La Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo tiene como objeto, regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del Estado de Michoacán y sus municipios, así como determinar el ejercicio de las atribuciones que en materia forestal les correspondan; considerando como autoridades en su aplicación al Poder Ejecutivo del Estado, a través de la Comisión Forestal y a los ayuntamientos en los respectivos ámbitos de su competencia.

El artículo 7º de la ley que nos ocupa establece que al gobernador del Estado le corresponde el ejercicio de las siguientes atribuciones y obligaciones:

- Diseñar, formular y aplicar la política forestal en el Estado.

- Diseñar, organizar y establecer el Servicio Estatal Forestal.
- Impulsar el establecimiento de sistemas y esquemas de ventanilla única para la atención eficiente de los usuarios del sector.
- Constituir el Consejo Estatal Forestal y los Consejos Regionales Forestales.
- Elaborar, coordinar y aplicar los programas relativos al Sector Forestal en el Estado.
- Elaborar, monitorear y mantener actualizado el Inventario Estatal Forestal y de Suelos, bajo los principios, criterios y lineamientos que se establezcan para el Inventario Nacional Forestal y de Suelos.
- Integrar el Sistema Estatal de Información Forestal e incorporar su contenido al Sistema Nacional de Información Forestal.
- Compilar y procesar la información sobre uso doméstico de los recursos forestales e incorporarla al Sistema de Información Estatal Forestal.
- Promover los bienes y servicios ambientales de los ecosistemas forestales.
- Regular el uso del fuego en las actividades relacionadas con las acciones agropecuarias o de otra índole.
- Promover y participar en la restauración de los ecosistemas forestales afectados por incendio.
- Realizar y supervisar las labores de conservación, protección y restauración de los terrenos estatales forestales.
- Elaborar y aplicar programas de reforestación y forestación en zonas degradadas.

- Diseñar, formular y aplicar instrumentos económicos para el desarrollo forestal en el Estado.
- Asesorar y orientar a ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, comunidades indígenas y otros productores forestales en el desarrollo de su organización, así como en la creación de empresas sociales forestales propiciando la integración de cadenas productivas y los sistemas-producto del sector.
- Promover e invertir en el mejoramiento de la infraestructura en las áreas forestales del Estado.

Por su parte el artículo 9 determina que, le corresponden a los ayuntamientos, de conformidad con la ley general y con la presente ley, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- Diseñar, formular y aplicar la política forestal del municipio.
- Apoyar a los gobiernos federal y estatal en la adopción y consolidación de los Servicios Nacional y Estatal Forestales;
- Participar en el establecimiento de sistemas y esquemas de ventanilla única de atención eficiente para los usuarios.
- Coadyuvar con el Gobierno del Estado en la realización y actualización del Inventario Estatal Forestal y de Suelos.
- Participar en la zonificación forestal.
- Celebrar acuerdos y convenios de coordinación, cooperación y concertación con el Gobierno Federal y el Ejecutivo del Estado en materia forestal.



- Expedir las licencias o permisos, para el establecimiento de centros de almacenamiento o transformación de materias primas forestales.
- Diseñar, desarrollar y aplicar incentivos para promover el desarrollo forestal.
- Participar en la planeación y ejecución de la reforestación, forestación, restauración de suelos y conservación de los bienes y servicios ambientales forestales.
- Desarrollar y apoyar viveros y programas de producción de plantas.
- Llevar a cabo, en coordinación con el Gobierno del Estado, acciones de saneamiento en los ecosistemas forestales.
- Promover la construcción y mantenimiento de la infraestructura en las áreas forestales del municipio.
- Promover la participación de organismos públicos, privados y no gubernamentales en proyectos de apoyo directo al desarrollo forestal sustentable.
- Participar en la vigilancia forestal en el municipio.
- Hacer del conocimiento a las autoridades competentes, y en su caso, denunciar las infracciones o delitos que se cometan en materia forestal.
- Participar y coadyuvar en los programas integrales de prevención y combate a la extracción ilegal y a la tala clandestina.
- Crear un Consejo Municipal Forestal.

---

## **2.7. Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo**

Con la publicación de este reglamento se abrogan el Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán sobre Impacto Ambiental, Aprovechamiento de Bancos Pétreos, Manejo y Disposición de Residuos Sólidos y el Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán sobre Actividades que no se consideran Altamente Riesgosas; Aprovechamiento, Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica y de Aguas de Jurisdicción Estatal, ambos publicados en el Periódico Oficial del Estado en la quinta y sexta secciones respectivamente, del día jueves 15 de marzo de 2001.

Este reglamento ambiental fue emitido por el Ejecutivo del Estado considerando como objetivo el lograr un equilibrio entre el desarrollo económico estatal y la protección del medio ambiente, a fin de lograr la preservación de los recursos naturales, así como el establecimiento de mecanismos que permitan a las autoridades en la materia velar por el estricto cumplimiento la norma y sancionar aquellas conductas que atenten contra la riqueza natural de Michoacán.

Tiene por objeto reglamentar las disposiciones que en materia de impacto ambiental, aprovechamiento de bancos pétreos, manejo y disposición de residuos sólidos, actividades que no se consideran altamente riesgosas, declaración de áreas naturales protegidas, aprovechamiento, prevención y control de la contaminación atmosférica y de aguas, establece la Ley del

Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo.

Existen en el reglamento muchas ambigüedades en cuanto a la distribución de competencias, por un lado existe un exceso de atribuciones que le encomiendan tanto al gobierno local, como a los ayuntamientos pero que no las pueden ejercer por cuestiones técnicas o económicas; un ejemplo lo tenemos en el artículo 31 que establece que para el aprovechamiento de minerales o sustancias, ya sea en terrenos ejidales, comunales, privados o públicos dentro del Estado, se requerirá de Licencia de Aprovechamiento de Minerales y Sustancias Pétreas expedida por la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, pero tratándose de terrenos de los municipios, se deberá obtener previamente un permiso temporal administrativo, otorgado por la autoridad municipal correspondiente.

Sin embargo hay otro ejemplo que habla de la urgencia de los casos particulares que son los estudios de impacto y riesgo ambiental, para los que el artículo 6º señala categóricamente que los ayuntamientos podrán asumir atribuciones de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente en materia de impacto y riesgo ambiental, mediante la celebración de convenios de coordinación, en donde las autoridades municipales podrán desempeñarse como coadyuvantes de la Secretaría a efecto de lograr, la debida observancia de la ley ambiental del Estado de Michoacán.

Por un lado tenemos que al Gobierno del Estado le corresponde establecer las bases para normar y regular las actividades relativas al manejo y disposición final de residuos

sólidos no peligrosos; y por el otro tenemos que se requerirá de la autorización de las autoridades municipales, para la operación de los sistemas de manejo de residuos sólidos no peligrosos; a su vez mantiene la posibilidad de concesionar su manejo a particulares.

Luego en el párrafo segundo del artículo 48 del reglamento establece que los responsables de la disposición final de los residuos sólidos no peligrosos, presentarán a la Secretaría, el estudio de impacto ambiental específico de rellenos sanitarios, para su análisis y evaluación respectivos; cuando en el artículo 6º, señalado con anterioridad, establecía el trámite de la manifestación de impacto ambiental como concurrente.

Un aspecto importante en la legislación ambiental lo constituyen los procedimientos de inspección y vigilancia, para lo cual el artículo 212 establece la coordinación entre las autoridades estatales y municipales estableciendo que la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente y las autoridades municipales podrán ordenar, en el ámbito de su competencia, visitas de inspección para verificar el cumplimiento de la ley general, la ley y del reglamento, las Normas Oficiales Mexicanas, las normas técnicas, los bandos municipales y demás disposiciones normativas aplicables en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera, del agua, de las áreas naturales protegidas, de la contaminación visual y del manejo indebido de sustancias peligrosas, así como imponer las restricciones de protección ecológica o las medidas de seguridad adecuadas.

## **2.8. Conclusiones**

1. La conservación y protección del medio ambiente se ha visto mermada a causa de la sobreexplotación de los recursos naturales y los constantes cambios de uso de suelo, por la creación de nuevos centros de población, así como por el crecimiento de las grandes ciudades. Por ello es necesario crear su sistema jurídico que propicie la simplificación administrativa, así como la dispersión normativa; respaldado por instituciones sólidas con atribuciones suficientes para garantizar la procuración de justicia ambiental.
2. Las políticas ambientales deben ir encaminadas a la protección y conservación del medio ambiente y de manera paralela al desarrollo económico, es decir, debe atenderse el bien común a través del desarrollo sustentable, para ello es necesario que se cuente con un marco legal capaz de garantizar los derechos de cada persona a gozar de un medio ambiente sano.
3. La Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo y su reglamento establecen como autoridades para aplicarlas a la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, la Comisión de Pesca Estatal, la Comisión Estatal de Aguas y Gestión de Cuencas y a los ayuntamientos, sin embargo, solo la Secretaría de Urbanismo y Medio ambiente y la autoridad municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen capacidad para sancionar, esto debido a la dispersión legislativa, ya

que cada institución tiene una normatividad particular de acuerdo con su materia.

4. No existe claridad en la definición de competencias de las dependencias encargadas de la preservación del medio ambiente, para ello solo basta referir el artículo 196 de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo que establece en sus fracciones III y IV que cuando se trate de emisión de olores, vibraciones energía térmica y lumínica la diferencia competencial la define la zona urbana, que si bien puede estar determinada por los programas municipales de desarrollo urbano, en la práctica vemos que en estas materias existe competencia concurrente.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **RÉGIMEN JURÍDICO COMPARADO**

#### **3.1. Estructura temática de la legislación ambiental**

Es importante conocer las diversas disposiciones en materia ambiental en los distintos estados de la república, principalmente los que tienen instituciones y leyes recientes; para identificar las similitudes y diferencias y así poder estar en condiciones de elaborar un diagnóstico sobre la eficacia de la normatividad.

El derecho ambiental, como derecho público basa su normatividad en la protección de los contemporáneamente llamados intereses difusos o colectivos, los cuales se refieren al derecho que tiene toda persona a gozar de un medio ambiente limpio y sano, y para alcanzar el interés general como es la procuración de justicia ambiental, es necesario que en el país existan instituciones fortalecidas respaldadas por un cuerpo normativo ágil, simple y eficiente, pues los conceptos ambiental están en constate desarrollo técnico y administrativo, lo que se ve reflejado en las nuevas publicaciones de vanguardistas Normas Oficiales Mexicanas, en donde las autoridades de los tres ordenes de gobierno tienen la obligación de vigilar su cumplimiento.

---

### **3.1.1. En el Distrito Federal**

#### **Ley Ambiental del Distrito Federal.**

Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero del año 2000.

Título Primero. Disposiciones generales.

Dentro de este apartado se encuentra el artículo cuarto, el cual refiere que lo no previsto en esta ley, se aplicarán de manera supletoria trece documentos jurídicos entre leyes y códigos, lo cual es muy inexacto pues no establece para que casos se puede utilizar la supletoriedad y en que jerarquía.

Título Segundo. De las autoridades ambientales.

Es muy importante señalar que dentro de las autoridades de velar por la gobernabilidad ambiental el Distrito Federal cuenta con una Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial,<sup>1</sup> la cual tiene como soporte jurídico diversos ordenamientos como son:

- El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- La Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del distrito Federal y su reglamento.

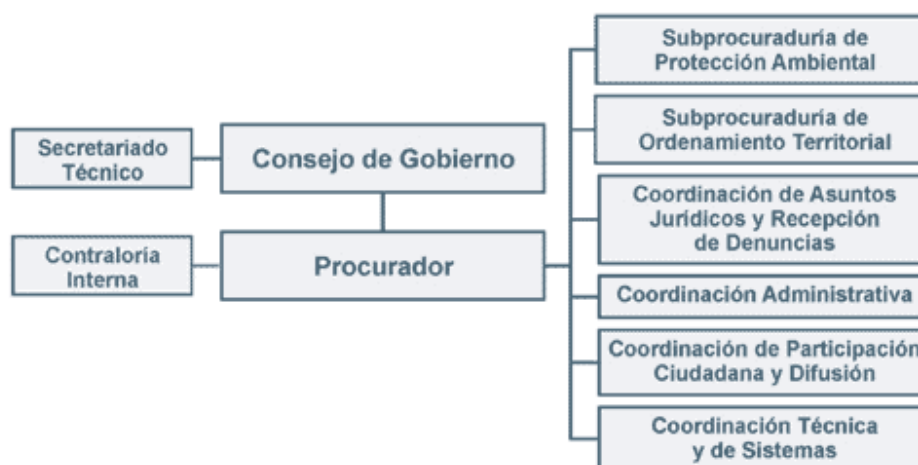
---

<sup>1</sup> Es importante señalar diversos aspectos sobre la integración y funcionamiento de la Procuraduría Ambiental del Distrito Federal, ya que uno de los puntos a evaluar en un proyecto de investigación es la viabilidad, ya que comparativamente, en nuestro estado es evidente que un corto o mediano plazo es inviable la creación de una estructura como esta, pues la cantidad de acciones que se necesitan tienen antecedido un gran trabajo legislativo, así como un techo financiero sólido.



- La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; entre otros.

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal funciona con la siguiente estructura, respaldada por un techo financiero de \$ 52, 100,136.00 aprobado en el presupuesto de egresos y publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal con fecha 31 de enero de 2006.



### C. Organigrama de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal

La citada estructura funciona con un recurso humano compuesto por 116 personas que van desde un Procurador Ambiental que gana \$ 99,233.00 mensuales, hasta personal por honorarios que perciben \$ 5,244.00 mensuales.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal <http://www.paot.org.mx/quees/estructura.html>, lunes 4 de junio de 2007, hora 18:25.

---

## Título Tercero. De la política de desarrollo sustentable.

Capítulo I. De los principios e instrumentos de los principios e instrumentos de la política de desarrollo sustentable.

Capítulo II. Participación ciudadana.

Capítulo III. Planeación del desarrollo sustentable.

Capítulo IV. Ordenamiento ecológico.

Capítulo V. Normas ambientales para el Distrito Federal.

Capítulo VI. Evaluación del impacto ambiental.

Capítulo VI bis. Licencia ambiental única para el Distrito Federal.

Capítulo VII. Autorregulación y auditorías.

Capítulo VIII. Del fondo ambiental público.

Esta figura del fondo ambiental resulta interesante e innovadora, misma que se pretende reproducir en la iniciativa propuesta en nuestro estado, en donde los recursos generados por el presupuesto asignado, herencias, donaciones, legados y los productos de las operaciones o de las inversiones en diversos fondos son utilizados para realizar acciones tendientes a la conservación y protección del medio ambiente; mismos que serán administrados por un consejo técnico.

Capítulo IX. Instrumentos económicos.<sup>3</sup>

Capítulo X. Investigación y educación ambientales.

Capítulo XI. Información ambiental.

---

<sup>3</sup> Se prevé en el artículo 72 de la Ley Ambiental del Distrito Federal el otorgamiento de estímulos fiscales, financieros y administrativos para aquellas empresas que utilicen tecnologías ambientales, supuesto que es muy importante para poder incentivar a la iniciativa privada para la creación de una empresa ambientalmente sustentable y para no tener como único medio procuración ambiental, la acción coactiva del estado.

Capítulo XII. Denuncia ciudadana.

Título Cuarto. De la protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Capítulo I. Disposiciones generales.

Capítulo II. Áreas verdes.

Capítulo II bis. Áreas de valor ambiental.

Capítulo III. Áreas naturales protegidas.

Capítulo IV. Conservación y aprovechamiento sustentable del agua.

Capítulo V. Conservación y aprovechamiento sustentable del suelo.

Capítulo VI. Restauración de zonas afectadas.

Capítulo VII. Protección y aprovechamiento de la flora y la fauna.

Capítulo VIII. Aprovechamiento de los recursos energéticos.

Título Quinto. De la prevención, control y acciones contra la contaminación ambiental.

Capítulo I. Disposiciones generales.

Capítulo II. De las acciones correctivas de la contaminación ambiental.

Capítulo III. Prevención y control de la contaminación de la atmósfera.

Sección I. Disposiciones generales.

Sección II. Control de emisiones contaminantes provenientes de fuentes fijas.

Sección III. Control de emisiones provenientes de fuentes móviles.

Sección IV. Regulación de quemas a cielo abierto.

Sección V. De la contaminación térmica, visual y la generada por ruido, olores, vapores y fuentes luminosas.

Capítulo IV. Prevención y control de la contaminación del agua.

Capítulo V. De la contaminación del suelo.

Sección I. Residuos no peligrosos.

Sección II. Reglas complementarias en materia de residuos peligrosos.

Sección III. Actividades riesgosas.

Capítulo VI. De las contingencias ambientales.

Título Sexto. De los prestadores de servicios ambientales.

Capítulo I. De los prestadores de servicios de impacto ambiental.

Capítulo II. De los centros de verificación.

Capítulo III. De los laboratorios ambientales.

Título Séptimo. Medidas de control, de seguridad y sanciones.

Capítulo I. Disposiciones generales.

Capítulo II. De la inspección y vigilancia.

Capítulo III. Medidas de seguridad.

---

Esta ley si prevé verdaderas medidas de seguridad, a diferencia de la ley ambiental de nuestro estado, que en este rubro, desarrolla lo referente al procedimiento de inspección y vigilancia, y dentro de estas medidas de seguridad establece son las siguientes:

- La suspensión de obras y actividades.
- La clausura temporal, total o parcial.
- El aseguramiento de materiales, residuos o sustancias que causen contaminación.
- La neutralización de sustancias que puedan generar daños al medio ambiente.

Capítulo IV. Sanciones administrativas.

Capítulo V. Recurso de inconformidad.<sup>4</sup>

Capítulo IV. De la responsabilidad por el daño ambiental.

En lo referente a la reparación del daño, esta ley nos remite al ordenamiento de fuero común como es la legislación civil aplicable, por lo que a mi juicio no es jurídicamente necesario invocar esta figura en este ordenamiento, pues ya existe una ley que tutela este bien jurídico.

Capítulo VII. De los delitos ambientales.

Es el mismo caso que la figura de la reparación del daño, ya que figura de los delitos ambientales nos remite a la

---

<sup>4</sup> El artículo 220 de la Ley Ambiental del Distrito Federal establece que las resoluciones dictadas en los procedimientos administrativos, podrán ser impugnadas, sin que se pruebe el interés jurídico, mediante el recurso de inconformidad de conformidad con la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; situación que presupone la existencia de un Tribunal Contencioso Administrativo, autoridad judicial que no existe en nuestro estado.

---

legislación penal, lo cual de igual forma jurídicamente es innecesaria, pues ya hay una ley que tutela este bien jurídico.

Artículos Transitorios.

### **3.1.2. En el Estado de Jalisco**

#### **Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.**

Fue publicada mediante el decreto número 13596 de fecha el 6 de junio de 1989.

Título Primero. Disposiciones generales.

Capítulo I. Normas preliminares.

Capítulo II. De la coordinación entre la Secretaría y los gobiernos municipales.

Capítulo III. De las atribuciones de la Secretaría.

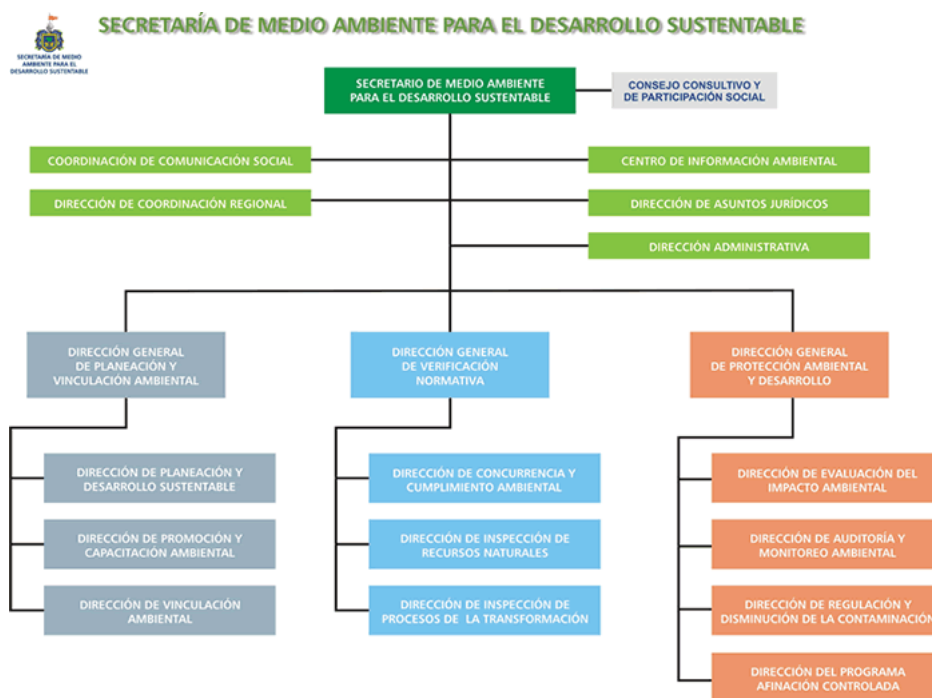
La Dependencia encargada de normar y formular la política ambiental en el Estado de Jalisco, es la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable, fomentando la protección, conservación y restauración de los recursos naturales; así como la prevención y disminución de la contaminación ambiental.

De lo anterior podemos señalar que al igual que el estado de Michoacán, Jalisco no tiene una procuraduría ambiental,<sup>5</sup> la

---

<sup>5</sup> La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Jalisco, establece la separación de 2 materias íntimamente relacionadas, pues prevé por un lado la creación de la Secretaría del Medio Ambiente para el Desarrollo

encargada de velar por la procuración de justicia ambiental es la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable.



#### D. Organigrama de la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable en el Estado de Jalisco

Capítulo IV. De las atribuciones de los gobiernos municipales.

Capítulo V. De la política ambiental.

Capítulo VI. De los instrumentos de la política ambiental.

Sección I. De la planeación ambiental.

Sección II. De los instrumentos económicos.

Sección III. Del ordenamiento ecológico.

Sección IV. De los criterios ambientales en la promoción del desarrollo estatal.

Sustentable y por otro la Secretaría de Desarrollo Urbano, a diferencia de nuestro estado en el que la legislación local establece la fusión de las citadas materias en la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente.

Sección V. De la regulación ambiental de los asentamientos humanos.

Sección VI. De la evaluación del impacto ambiental.

Sección VII. De la normatividad estatal.

Sección VIII. De las medidas de protección de áreas naturales.

Sección IX. De la investigación y educación ambiental.

Sección X. De la información y vigilancia.

Sección XI. De la autorregulación y auditorías ambientales.

## Título Segundo. Áreas naturales protegidas.

Capítulo I. De las categorías, declaratorias y ordenamiento de las áreas naturales protegidas.

Sección I. De los tipos y caracteres de las áreas naturales protegidas.

Sección II. De las declaratorias para el establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de áreas naturales protegidas.

Capítulo II. Del sistema estatal de áreas naturales protegidas.

## Título Tercero. Conservación y aprovechamiento sustentable de los elementos naturales.

Capítulo I. De la conservación y aprovechamiento sustentable del agua y los ecosistemas acuáticos.



Capítulo II. Del aprovechamiento sustentable del suelo y sus recursos.

Título Cuarto. Protección al ambiente.

Capítulo I. De la prevención y control de la contaminación atmosférica.

Capítulo II. De la prevención y control de la contaminación del agua y de los ecosistemas acuáticos.

Capítulo III. De la prevención y control de la contaminación del suelo.

Capítulo IV. De las actividades riesgosas.

Capítulo V. De la regulación de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos industriales y municipales.

Capítulo VI. Del ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y olores.

Título Quinto. Participación social e información ambiental.

Capítulo I. De la participación social.

Capítulo II. Derecho a la información ambiental.

Título Sexto. Medidas de control y seguridad y sanciones.

Capítulo I. Disposiciones generales.

Se establece en la ley ambiental del Estado de Jalisco la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles, pero tratándose de materias referidas en esta ley que se encuentren

---

reguladas por leyes especiales, el presente ordenamiento será de aplicación supletoria por lo que se refiere a los procedimientos administrativos.

Capítulo II. Del procedimiento de inspección y vigilancia.

Capítulo III. De las medidas de seguridad.<sup>6</sup>

Capítulo IV. De las sanciones administrativas.

Capítulo V. Del recurso de revisión.

A diferencia de la normatividad de nuestro estado que establece el recurso de inconformidad, esta ley determina como medio de impugnación el recurso de revisión, el cual se puede hacer valer dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de los actos administrativos como son: las resoluciones, autorizaciones, licencias, concesiones, dictámenes técnicos o en general, actos administrativos que la Secretaría o los gobiernos municipales dicten con motivo de la aplicación de esta ley y sus reglamentos.

Asimismo señala las causas de desechamiento, de improcedencia o de sobreseimiento del recurso de revisión, lo cual es muy importante porque le da claridad a la autoridad administrativa para resolver.

Esta ley tiene el mismo error imperdonable que la de nuestro estado, pues para conceder la suspensión del acto señala que se deben cumplir 5 requisitos, lo que contraviene a la ley de amparo que solo establece 3 requisitos, y por lo tanto

---

<sup>6</sup> Se prevén como medidas de seguridad la clausura temporal total o parcial, el aseguramiento precautorio de materiales, residuos, utensilios, que puedan causar daño al medio ambiente y la neutralización de sustancias que afecten la naturaleza; asimismo se establece la posibilidad de ordenar medidas de urgente aplicación con la finalidad de que no se siga causando daño al medio ambiente.

no se aplica el principio de definitividad, pues quien se sienta vulnerado en sus garantías se puede ir directamente al amparo, sin agotar antes el recurso de revisión.

Capítulo VI. De la comisión de delitos.<sup>7</sup>

Capítulo VII. De la denuncia popular.

En cuanto a la denuncia popular es necesario resaltar que la ley ambiental del estado de Jalisco reconoce de manera clara los intereses colectivos, pues establece que la sociedad, entendida ésta como cualquier persona física o moral, grupo social, organización no gubernamental, sociedades y asociaciones, podrá denunciar ante la Secretaría y los gobiernos municipales, según corresponda, todo hecho, acto u omisión que ocasione o pueda ocasionar desequilibrio ecológico o daños al ambiente.

Transitorios.

---

<sup>7</sup> El tema de los delitos ambientales es una sobrerregulación de la ley que nos ocupa, pues nos remite para su aplicación a las a agencias del ministerio público, para que de conformidad con la legislación penal siga el procedimiento correspondiente.

---

### 3.1.3. En el Estado de México<sup>8</sup>

#### **Código para la Biodiversidad del Estado de México**

Al igual que el Código Administrativo del Estado de México, este documento jurídico esta constituido por diversos libros como son los siguientes:

- Libro primero referente a la parte general el cual consta de únicamente 9 artículos.
- Libro segundo referente al equilibrio ecológico, la protección al ambiente y el fomento al desarrollo sostenible y consta de 312 artículos.
- Libro tercero al fomento para el desarrollo forestal sostenible del Estado de México y consta de 106 artículos.
- Libro cuarto relativo a la prevención y gestión integral de residuos y consta de 115 artículos.
- Libro quinto que habla sobre la preservación, fomento y aprovechamiento sostenible de la vida silvestre y esta integrado por 115 artículos.
- Libro sexto sobre la protección y bienestar animal que esta integrado por 98 artículos.
- Y 15 artículos transitorios.

El documento jurídico que nos ocupa contiene una labor legislativa importante, pues abarca los temas señalados en el

---

<sup>8</sup> NOTA: Desde que inicie el presente trabajo de investigación tome como referencia el Código Administrativo del Estado de México, en su libro cuarto referente a la conservación de la ecología y protección al ambiente, sin embargo este fue derogado por el Código para la Biodiversidad del Estado de México aprobado el 8 de julio de 2005, promulgado y publicado el 3 de mayo de 2006, para ser vigente a los 180 días hábiles siguientes a esta fecha.

---

párrafo anterior, considerando como principio fundamental la inclusión, lo que permite tener en solo documento toda la información en materia ambiental, evitando con esto, el despilfarro normativo y la sobrerregulación.

Pienso a su vez, que los legisladores del Estado de México al momento de crear este código para la biodiversidad en la entidad, buscaban la unidad jurídica de la materia ambiental y a su vez separarla en forma material de los demás temas administrativos; lo que considero una contradicción, pues de la misma forma el anterior código administrativo, en su libro cuarto busco la misma unificación ahora novedosamente planteada; pero en fin es una ley nueva y que en la medida que se vaya aplicando podremos determinar si es o no un buen instrumento jurídico y sobretodo si es una ley eficaz que permita a la sociedad tener acceso a una justicia ambiental pronta y expedita.<sup>9</sup>

Hay una reflexión importante en la exposición de motivos para la creación del código que nos ocupa y es la crítica que hacen los legisladores, en relación a que las leyes ya existentes en materia ambiental están formadas por un catálogo de principios que rigen algunos temas relacionados con la protección ambiental, pero no existen obligaciones concretas y reales dirigidas a conservar la biodiversidad y tampoco hay regulaciones dirigidas al constreñimiento de los particulares y a

---

<sup>9</sup> La promulgación del Código para la Biodiversidad del Estado de México, hace suponer un error legislativo en la creación del propio código administrativo de esa entidad, pues ambas son leyes recientes y que su limitada aplicación no permitió que se establecieran verdaderos criterios ambientales que sirvieran como elementos para la creación de una nueva norma jurídica.

---

la obligación de las autoridades para hacer cumplir el marco jurídico ambiental.<sup>10</sup>

Es necesario señalar que en la exposición de motivos presentada por legisladores del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México al pleno de la Cámara de Diputados del Congreso del Estado de México, señala una afirmación realmente contundente y muy importante que bien puede aplicarse no solo a nuestro estado, sino en muchos lugares del país, estableciendo que: ***“El contenido jurídico de los preceptos normativos ambientales en nuestro estado, no han logrado ser vinculantes, no se observan y mucho menos se aplican por las personas encargadas de procurar justicia; es decir, la norma jurídica ambiental mexiquense, no ha sido aplicada por los tribunales ni por sus instituciones en los casos en los que se descubren infracciones al contenido de sus preceptos; ya que no contiene la regulación necesaria para hacerla efectiva.”***<sup>11</sup>

Esta ley prevé la creación de un Consejo para el Desarrollo Sostenible del Estado de México, como un órgano de asesoría, consultaría, estudio y opinión del Ejecutivo en materia ambiental, siendo esta institución una analogía del Consejo Estatal de Ecología de nuestro estado.

Un aspecto innovador y poco conocido que este código desarrolla, es el derecho a la información y el reconocimiento de

---

<sup>10</sup> El novedoso código ambiental del Estado de México señala 3 factores cuantificables y cualificables que permitan determinar o medir su eficacia y son: 1. La aplicación de la norma, 2. Su acatamiento y obediencia y, 3. Que efectivamente se realicen sus efectos y que se cumplan sus objetivos y fines.

<sup>11</sup> [www.edomexico.gob.mx/portalgem/legistel/CNT/leyest\\_Biodiversidad.htm](http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/legistel/CNT/leyest_Biodiversidad.htm)

los intereses difusos, buscando con ellos una mayor participación social en la gestión ambiental, así como aceptación legal de la legitimidad de los individuos para ejercer acciones de impugnación de los actos de autoridad.

Asimismo establece la posibilidad de que el estado celebre convenios con organizaciones obreras, civiles, grupos sociales, académicos y empresariales con la finalidad de entablar acciones tendientes a que la preservación y restauración del equilibrio ecológico vaya de la mano con el fomento del desarrollo sostenible.

Un tema vanguardista es el relativo a la responsabilidad por el daño ocasionado a la biodiversidad, en donde no solo el estado participe en acciones de inspección y vigilancia, sino que la sociedad coadyuve a través de la responsabilidad civil, dotándolos de legitimación pasiva para denunciar la contaminación de bienes particulares, de dominio público o a la biodiversidad en general.

### **3.1.4. En el Estado de Michoacán**

#### **Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo**

Publicada en el Periódico Oficial del Estado el jueves 13 de abril del año 2000.<sup>12</sup>

Título Primero. Normas preliminares y disposiciones para la prevención de acciones que afecten el equilibrio ecológico.

Capítulo I. Del objeto de la ley y los conceptos generales.

Capítulo II. De las autoridades.

Capítulo III. De la Comisión Estatal de Ecología y de las Comisiones Municipales de Ecología.

Capítulo IV. Del Consejo Estatal de Ecología.<sup>13</sup>

Capítulo V. De la política ecológica en el Estado.

Capítulo VI. De los instrumentos de la política ecológica en el Estado.

Sección I. La planeación ecológica y los instrumentos económicos.

Sección II. El ordenamiento ecológico.

---

<sup>12</sup> Es una ley relativamente nueva, más sin embargo ya existe una iniciativa en el Congreso del Estado para crear la Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán de Ocampo, la cual ha sido promovida principalmente por grupos ambientalistas interesados por mantenerse vigentes en la marquesina política, pues la citada iniciativa solo contiene innovaciones importantes en el aspecto técnico- ambiental, y no propiamente herramientas jurídicas que garanticen la gobernabilidad ambiental; por lo que hace necesario referir que tiene graves inconsistencias de técnica procesal jurídica que sería importante analizarlas en otro trabajo académico.

<sup>13</sup> La ley ambiental del estado prevé que el Consejo Estatal de Ecología sea un órgano técnico permanente de consulta, concertación social y asesoría del Poder Ejecutivo del Estado, pero en la realidad podemos ver que es una institución que pretende manejarse de manera autónoma con atribuciones de ombudsman ambiental.



Sección III. Los Criterios ecológicos en la promoción del desarrollo.

Sección IV. La regulación ecológica de los asentamientos humanos.

Sección V. La evaluación del impacto ambiental.

La evaluación de impacto ambiental es un documento mediante el cual se pretende determinar el daño potencial que puede ocasionar una obra u actividad determinada, así como las medidas de mitigación en caso de ser un desarrollo que pueda causar al medio ambiente. Asimismo es importante señalar que este estudio se debe presentar previamente a la realización de un proyecto, ante las autoridades competentes para su evaluación, más sin embargo de manera increíble no esta prevista por la ley ambiental y su reglamento sanción alguna para esta irregularidad tan grave, por lo que a los desarrolladores les resulta mas económicamente viable realizar su proyecto contraviniendo la norma, que seguir con el procedimiento legal.

Sección VI. La investigación y educación ambiental.

Sección VII. La vigilancia e información ecológica.

Sección VIII. Autorregulación y auditorias ambientales.

Título Segundo. La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la conservación de los recursos naturales.

Capítulo I. De la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

---

Capítulo II. Del fomento y la protección forestal.<sup>14</sup>

Capítulo III. Del uso racional del agua.

Capítulo IV. De los recursos pesqueros.

Capítulo V. Del aprovechamiento racional del suelo y de sus elementos.

Capítulo VI. De las áreas naturales protegidas de jurisdicción estatal.

Título Tercero. De la protección al ambiente.

Capítulo I. De la protección forestal y de la prevención y control de incendios forestales.<sup>15</sup>

Capítulo II. De la prevención y control de la contaminación del agua de jurisdicción estatal y de los ecosistemas acuáticos.

Capítulo III. De la protección del suelo agropecuario.

Capítulo IV. De la prevención y control de la contaminación de la atmósfera.

Capítulo V. Del ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica.

Sección I. Las actividades que son consideradas altamente peligrosas.

Sección II. La extracción de minerales.

Sección III. Los servicios municipales.

Sección IV. Los residuos sólidos no peligrosos.

---

<sup>14</sup> El capítulo del fomento y la protección forestal fue derogado el 22 de noviembre de 2004, por la creación de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo.

<sup>15</sup> El capítulo de la protección y de la prevención y control de incendios forestales fue derogado el 22 de noviembre de 2004, por la creación de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo.

Título Cuarto. De las medidas de control de los recursos naturales.

Capítulo I. De las medidas de seguridad.

El capítulo de las medidas de seguridad es desarrollado de los artículos 171 al 181 y contiene todo lo referente al procedimiento administrativo en materia ambiental, pero absurdamente no contiene nada relacionado con las medidas de seguridad, mismas que son muy importantes para que la autoridad tenga herramientas jurídicas llevar a cabo acciones legales en caso de riesgos ambientales.

Capítulo II. De las infracciones y sanciones.

Capítulo III. Del recurso de inconformidad.

En mi opinión el recurso de inconformidad establecido en la ley ambiental es un error legislativo imperdonable, que pone en evidencia a nuestros legisladores, pues en el artículo 194 de la ley ambiental de nuestro estado establece que: la ejecución de la resolución impugnada se podrá suspender cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- I. Lo solicite el interesado;
- II. No se afecte el interés público;
- III. No se trate de infractores reincidentes;
- IV. Que de ejecutarse la resolución, pueda causar daños de difícil reparación para el recurrente; y,
- V. Se garantice el interés fiscal o en su caso, los daños que origine el recurrente, a criterio de la autoridad.

Por su parte la Ley de Amparo establece en su artículo 73 señala que el juicio de amparo es improcedente:

XV. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación.

De lo anterior se desprende que la ley ambiental de nuestro estado establece más requisitos para otorgar la suspensión, que la propia ley de amparo, lo que en resumen provoca que en materia ambiental no se pueda aplicar el principio de definitividad, pues todo aquel que se considere agraviado con alguna resolución en materia ambiental en el Estado de Michoacán se puede ir directamente al juicio de amparo, sin antes agotar el recurso de inconformidad que la propia ley prevé.

## Capítulo IV. De la denuncia popular.

Artículos Transitorios.

### **3.2. De las autoridades ambientales**

Las autoridades encargadas de la aplicación de la legislación en materia ambiental son el Gobernador el Estado, a través de sus dependencias, entidades y organismos auxiliares en el ámbito de su competencia, así como, los ayuntamientos a través de sus dependencias, dentro de la esfera de su competencia, con excepción del Distrito Federal pues hay delegaciones y no municipios.

#### **3.2.1. En el Distrito Federal.**

En el Distrito Federal son autoridades en materia ambiental:

- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- El Titular de la Secretaría del Medio Ambiente.
- Los Jefes Delegacionales del Distrito Federal.
- La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

En cada órgano político administrativo existirá una unidad administrativa encargada del área ambiental para aplicar las disposiciones de la ley ambiental.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece que originalmente el ejercicio de las

facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos le corresponde al Jefe de Gobierno, las cuales podrá delegarlas a sus subalternos mediante acuerdos administrativos que deberán ser publicados en la Gaceta Oficial.

La misma ley orgánica establece que para la formulación, ejecución y evaluación de la política en materia ambiental y de recursos naturales en el Distrito Federal, la dependencia encargada, es la Secretaría del Medio Ambiente y para el despacho de las materias relativas a la reordenación y desarrollo urbano, es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; a diferencia de nuestro Estado en el que solamente una dependencia se encarga de ambas materias.

### **3.2.2. En el Estado de Jalisco**

La Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, no establece con claridad cuales son las autoridades encargadas de la aplicación de la normatividad ambiental; únicamente establece en el glosario de términos que, por Secretaría se entenderá a la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable.

Por su parte la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, publicada el 28 de febrero de 1989, establece que el Poder Ejecutivo recaerá en un ciudadano denominado Gobernador del Estado, quien se encargará de cumplir con las atribuciones y obligaciones de carácter administrativo que las leyes le confieran, pudiendo delegar algunas funciones para su debido despacho y atención.

---

El artículo 33 bis de la ley citada en el párrafo anterior, señala que la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable, es la dependencia responsable de normar y formular la política ambiental, estableciendo los criterios y programas para el desarrollo sustentable del Estado; fomentando la protección, conservación y restauración de los recursos naturales, previniendo la contaminación ambiental; pero a diferencia también de nuestro Estado, la ley orgánica separa la materia ambiental de la de desarrollo urbano, dejando esta última a la Secretaría de Desarrollo Urbano que se encargará de ordenar los asentamientos humanos, de regular el desarrollo urbano y de ejecutar las obras públicas estatales.

### **3.2.3. En el Estado de México**

El Código para la Biodiversidad del Estado de México establece que la aplicación del mismo corresponde al Poder Ejecutivo, a los ayuntamientos y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, por sí o a través de las unidades administrativas y órganos auxiliares, en los términos del código en cuestión, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y los reglamentos correspondientes.<sup>16</sup>

En el segundo libro, título séptimo, capítulo segundo, a partir del artículo 2.229 establece lo relativo a las acciones de inspección y vigilancia, las medidas de seguridad, los procedimientos y recursos administrativos de revisión.

---

<sup>16</sup> Cada uno de los libros que integran el Código para la Biodiversidad del Estado de México, establece su objeto, sus definiciones, sus autoridades, así como los ámbitos de competencia de cada institución.

---

Asimismo señala la supletoriedad de las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.<sup>17</sup>

#### **3.2.4. En el Estado de Michoacán**

Son autoridades responsables de aplicar la Ley del Equilibrio y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo:

- El Gobernador del Estado.
- La Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA).
- La Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO).
- La Comisión de Pesca del Estado.
- La Comisión Estatal de Aguas y Gestión de Cuencas.
- Los ayuntamientos.

En el Decreto Legislativo número 477, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el día lunes 22 de noviembre de 2004 en su segunda sección, deroga la fracción IV del artículo 7º de la ley que nos ocupa, en la cual se situaba a la Comisión Forestal del Estado (COFOM), por lo que esta comisión, ya no es una autoridad para la aplicación de esta normativa, sino para la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Estado, mediante el Decreto Legislativo número 47, con fecha 22 de noviembre de 2004 en la sección principal.

---

<sup>17</sup> El artículo 230 establece que la Secretaría del Medio Ambiente del Estado de México y los ayuntamientos en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán los actos de inspección y vigilancia para el cumplimiento del Código para la Biodiversidad.



### **3.3. De la denuncia popular**

La denuncia popular es el instrumento jurídico de participación ciudadana más directo y eficaz que tiene la sociedad para ser escuchada, cuando consideran que se les ha violentado o vulnerado algún derecho en materia ambiental.

Asimismo puede ser entendida como el derecho de toda persona u organización social a denunciar ante las autoridades competentes los hechos, actos u omisiones que puedan producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente y la biodiversidad.

#### **3.3.1. En el Distrito Federal**

A diferencia de la legislación ambiental en el Estado de Michoacán, la Ley Ambiental del Distrito Federal, habla de la denuncia ciudadana y no de la denuncia popular.

La legislación del Distrito Federal establece la facultad de toda persona física o moral para denunciar todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrios ecológicos o daños al ambiente o a los recursos naturales, la cual deberá presentarse ante la Procuraduría Ambiental, institución que en el Estado de Michoacán no existe.

Si la denuncia es presentada ante una autoridad diferente o que no es competente, existe la obligación de turnarla a la autoridad que corresponda, sin embargo no establece que se le debe notificar al denunciado la remisión, lo que en mi concepto puede ser violatorio de garantías individuales pues quedaría en estado de indefensión.

Los interesados podrán presentar su denuncia directamente ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal si consideran que los hechos u omisiones de que se trate pueden ser constitutivos de algún delito, en cuyo caso deberá sujetarse a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Por su parte el artículo 82 del citado ordenamiento señala que si del resultado de las investigaciones realizadas por la autoridad ambiental, se desprende que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido autoridades federales, estatales o municipales, emitirá las recomendaciones necesarias para promover ante éstas u otras, la ejecución de las acciones procedentes; lo que en cierta medida es cuestionable, pues si bien no se va resolver de manera definitiva, si existe una opinión que puede generar una controversia entre las partes, en caso de que la resolución pronunciada sea diferente a la opinada.

La denuncia deberá ser presentada por escrito y contener al menos los siguientes requisitos, la cual deberá ser ratificada:

- El nombre o razón social, domicilio y teléfono en su caso.
- Los actos, hechos u omisiones denunciados.
- Los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente de contaminación.
- Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

Después de presentada la denuncia, la autoridad tiene la obligación de realizar las diligencias que sean necesarias a fin de corroborar la veracidad de los hechos denunciados, lo que generalmente se hace a través de una visita de inspección de la que se tiene que levantar una acta circunstanciada y una vez calificada o valorada se procederá a dictar la resolución que corresponda conforme a derecho, debidamente fundada y motivada.

### **3.3.2. En el Estado de Jalisco**

La Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Jalisco tiene prácticamente la misma redacción respecto del derecho que tiene cualquier persona a denunciar todo hecho, acto u omisión que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente.

De la misma forma señala la obligación de la autoridad que reciba la denuncia y que no sea de su competencia, la deberá remitir para su atención y trámite a la autoridad correspondiente; pero con la interesante diferencia que establece un término que no exceda de 15 días, a partir de la recepción de la denuncia popular, pues en la legislación de nuestro estado no existe esta obligación

Asimismo su artículo 109 establece que la denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando, para darle curso, el señalamiento de los datos necesarios que permitan localizar la fuente, así como el nombre y domicilio del denunciante; criterio muy similar al de nuestro Estado que

tampoco exige mayor formalidad a la presentación de las denuncias.

El artículo 110 del citado ordenamiento señala que una vez recibida la denuncia procederá a identificar al denunciante y, en su caso, hará saber la denuncia a la persona o personas a quienes se imputen los hechos denunciados o a quien pueda afectar el resultado de la acción emprendida.

Aquí se presenta un problema muy importante que a veces pasa desapercibido y es lo referente a la responsabilidad del daño ambiental, pues sucede que se localiza el lugar de la fuente de contaminación pero no hay con quien desahogar la inspección o no se sabe quién es el dueño del predio; esto sucede principalmente en las áreas rurales y por lo tanto al momento de establecer la sanción, se desconoce a quien aplicarla.

La normatividad establece que la autoridad competente, a más tardar dentro de los 15 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, hará del conocimiento del denunciante el trámite que se haya dado a aquélla y, dentro de los treinta días hábiles siguientes, el resultado de la verificación de los hechos y medidas impuestas; lo cual en el plano de la práctica es imposible porque las instituciones públicas no cuentan con la infraestructura humana y económica de una procuraduría ambiental, como sucede en el Distrito Federal.

### 3.3.3. En el Estado de México

El Código para la Diversidad del Estado de México establece en su artículo 2.290 que la denuncia ciudadana es el derecho que tiene todo individuo para evitar que se contravengan o violenten las disposiciones del código que nos ocupa y demás reglas relacionadas con el equilibrio ecológico, la preservación y la conservación de la biodiversidad, sin menoscabo del derecho de acción que se podrá ejercer ante los tribunales del Poder Judicial.

Los conflictos de naturaleza ambiental se integran por un conjunto de pretensiones o reclamos, que entran en competencia al tratar de oponer el interés propio sobre el ajeno frente al entorno. Estas pretensiones, legítimas o ilegítimas, relacionadas a actos u omisiones que tienen una incidencia relevante en los elementos naturales, o en las relaciones de interacción que se dan entre éstos, se transfiguran en pretensiones jurídicas, que al ser dirigidas hacia los conductos institucionales, conforman las litis procedimentales al pasar por el tamiz de los derechos sustantivos y de la acción procesal. Sin reconocimiento del interés jurídico, no habrá acceso fácil a la función jurisdiccional, y sin ella, la tutela del ambiente se conducirá por medios ajenos al estado de derecho. La discusión sobre el tema del interés jurídico y el medio ambiente, ha estado presente en el debate público de nuestro país, no solo en el ámbito del derecho administrativo, sino también en el del derecho penal, civil y constitucional.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> LIMON Aguirre, Mauricio, El Interés Legítimo y el Medio Ambiente, <http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/446/limon.html>, lunes 4 de junio de 2007, 21:14 horas.

---

Es importante referir la definición que nos da el Código para la Diversidad del Estado de México en su artículo 2.5., fracción XXXIII sobre el interés difuso al cual lo define como: *“El derecho que se configura como una dimensión social que solidariamente abraza intereses ajenos aunque similares para reclamar la reparación de daños a la salud y menoscabo al medio ambiente. Este derecho le asiste a un individuo o a un grupo que están amenazados por igual con la violación del derecho a la dignidad de la vida, la salud y el peligro de los daños que afectan simultáneamente a muchos miembros de la sociedad”*<sup>19</sup>

Toda persona que tenga interés jurídico podrá denunciar ante las autoridades estatales o municipales todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales con la finalidad de iniciar la actuación de la autoridad ambiental, a efecto de que lleve a cabo actos de tutela de los derechos ambientales protegidos por la normatividad aplicable.

#### **3.3.4. En el Estado de Michoacán**

La Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo, establece que cualquier persona tiene el derecho y el deber de denunciar ante la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente o ante la autoridad estatal, municipal o Ministerio Público competente, todo hecho, acto u omisión que cause o pueda causar daños al medio ambiente o produzca desequilibrio ecológico.

---

<sup>19</sup> Código para la Biodiversidad del Estado de México, 13 de mayo de 2005, [http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/legistel/cnt/leyest\\_biodiversidad.htm](http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/legistel/cnt/leyest_biodiversidad.htm), martes 5 de junio de 2007, 21:02 horas.

Asimismo determina ante qué autoridad debe presentarse la denuncia popular indicando que:

- Cuando se trate de asuntos relacionados a recursos forestales, la denuncia se deberá presentar ante la Comisión Forestal del Estado (COFOM).
- Cuando se trate de asuntos relacionados con el agua, se deberá presentar ante la Comisión Estatal del Agua y Gestión de Cuencas (CEAC).
- Cuando se trate de asuntos relacionados con la emisión de contaminantes a la atmósfera por fuentes fijas industriales no consideradas peligrosas y de contaminación visual en paisaje natural, emisiones de ruidos, olores, vibraciones, energía térmica y lumínica emitida por fuentes industriales consideradas no peligrosas, ante la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente.
- Cuando se trate de asuntos relacionados con contaminación en zona urbana, emisión de olores, vibraciones, energía térmica y lumínica emitida por establecimientos comerciales y de servicios y de emisión de contaminantes a la atmósfera por fuentes fijas o móviles de actividades comerciales y de servicios, ante el ayuntamiento que corresponda.

Este artículo poco claro, es medular para establecer la determinación de competencias; en él encontramos la participación de diversas instituciones del Gobierno del Estado de Michoacán y de los ayuntamientos; la materia ambiental si bien es nueva, también es cierto que cada día es más compleja, por lo cual esta problemática será abordada en forma más

profunda en el siguiente capítulo, pues es medular dentro de este trabajo de investigación.

El artículo 197 de la citada ley señala que, la denuncia popular podrá ejercerse por cualquier persona; para que sea procedente, bastará con los datos necesarios que permitan localizar la fuente contaminante o identificar los hechos denunciados.

Es cierto que la actividad gubernamental debe estar encaminada a la observancia y protección del interés general, pero también es cierto que la falta de requisitos formales en la denuncia popular en materia ambiental, provoca que el Estado haga un trabajo disperso, económicamente oneroso y a veces ocioso, pues se actúa sobre hechos inciertos o en los cuales el denunciante tiene un interés personal, eso sin dejar de lado la posibilidad de que al momento de realizar la inspección se determina la incompetencia de la autoridad que actúa, teniendo que remitir la denuncia a otra dependencia.

El mismo artículo 197 establece que una vez recibida la denuncia, la autoridad o el Ministerio Público competente, procederá a localizar la fuente contaminante, efectuar las diligencias necesarias para la comprobación y evaluar los hechos y asimismo deberá notificar a quien presuntamente sea responsable de los mismos.

Si la autoridad que recibió la denuncia no es competente, deberá turnarla a la dependencia que lo sea, a fin de que realice el trámite correspondiente, pero antes adoptará las medidas



necesarias si los hechos denunciados son tan graves, que pongan en riesgo la salud o el interés público.

En lo personal no entiendo que hace un Ministerio Público localizando fuentes de contaminación, pues los delitos ambientales en el Estado sólo se refieren a la materia forestal; asimismo es digna de analizar la remisión de denuncias entre las diversas dependencias cuando discrecionalmente se declaran incompetentes, así como la determinación de las supuestas medidas necesarias que se deben tomar cuando se ponga en riesgo la salud o el interés general.

La normatividad estatal también prevé la responsabilidad que tiene la autoridad que conozca de los hechos, actos u omisiones que puedan configurar delitos contra el ambiente, para denunciarlos ante el Ministerio Público, para que determine la procedencia, y en su caso, ejercitar la acción penal correspondiente.

Por otro lado señala que la autoridad administrativa ante quien se haya presentado la denuncia, a más tardar dentro de los quince días hábiles siguientes, hará del conocimiento del denunciante el trámite que se haya dado a aquélla y dentro de los treinta días hábiles siguientes, el resultado de la verificación de los hechos y las medidas impuestas; de lo que se advierte que se está hablando de una procuraduría ambiental y no de una dependencia meramente administrativa, pues quien hace esas diligencias generalmente es el área jurídica, que tienen además de la responsabilidad de los procedimientos administrativos, la de atender todo lo relacionado con la asesoría jurídica de la

institución, y no tiene el recurso humano y económico para dar seguimiento oportuno a las denuncias ciudadanas.

El artículo 199 de la normativa que nos ocupa, señala que sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas correspondientes, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños ambientales causados.

Este artículo se refiere a la reparación del daño ambiental, cuando en mi concepto, lo que falla son los procedimientos administrativos de ejecución que hagan valer la gobernabilidad ambiental, pues muchas veces se sabe que existe el daño, pero no fue posible determinar la presunta responsabilidad, o simplemente no se sabe quién es el dueño o propietario del predio que se afectó, por absurdo que parezca.

#### **3.4. De las medidas de seguridad**

Las medidas de seguridad son aquellas acciones que pueden llevar a cabo las autoridades en materia ambiental, cuando consideren que se pueda estar causando un atentado en contra del medio ambiente.

### **3.4.1. En el Distrito Federal**

La Ley Ambiental del Distrito Federal establece que de existir riesgo inminente de desequilibrio ecológico o de daño o deterioro grave a los ecosistemas o a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para la salud, para los ecosistemas o sus componentes, operación indebida de programas de cómputo y equipos, o se realicen obras o actividades sin contar con la autorización de impacto ambiental o riesgo debiendo sujetarse a la obtención previa de ésta, la autoridad ambiental competente, en forma fundada y motivada, podrá ordenar inmediatamente alguna o algunas de las siguientes medidas de seguridad:

- El aseguramiento precautorio de materiales, sustancias o residuos contaminantes; así como de vehículos, utensilios, instrumentos, equipo, herramientas y cualquier bien directamente relacionado con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad.
- El aislamiento o retiro temporal, en forma parcial o total, de los bienes, equipos o actividades que generen el riesgo inminente.
- La clausura temporal, parcial o total, de las fuentes contaminantes, de obras y actividades, así como de las instalaciones en que se desarrollen los hechos.
- La suspensión temporal de obras o actividades.
- La suspensión temporal de permisos, licencias, concesiones o autorizaciones.

La autoridad ambiental competente podrá asegurar vehículos, utensilios, instrumentos, equipo y herramientas, o podrá determinar la clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, cuando se ejecuten obras y actividades sin el permiso, licencia, autorización o concesión correspondientes.

Así también podrá cuando sea necesario, solicitar el auxilio de la fuerza pública para ejecutar cualquiera de las medidas de seguridad. La autoridad deberá fundar y motivar, el documento en el que se ordenen las medidas de seguridad.

Cuando la autoridad ordene alguna de las medidas de seguridad, indicará al interesado cuando procedan, las acciones que debe llevar a cabo para subsanar o corregir los hechos que motivaron la imposición de dichas medidas, así como los plazos para su realización, a fin de que una vez cumplidas éstas, se dejen sin efectos o se ordene el retiro de las medidas de seguridad impuestas.

La Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán, a diferencia de la Ley Ambiental del Distrito Federal, en el capítulo referente a las medidas de seguridad, establece todo un procedimiento administrativo, que a mi consideración, no debe formar parte integral de la ley, sino que debe incorporarse a un reglamento, o en su caso a un código procesal, como en el Estado de México.

### **3.4.2. En el Estado de Jalisco**

La normativa del Estado de Jalisco solamente tiene un artículo referente a las medidas de seguridad, el cual establece que cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes, o para la salud pública, la autoridad competente, ya sea estatal o municipal, podrá ordenar como medida de seguridad:

- El decomiso de materiales o sustancias contaminantes.
- La clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes.
- Promover la ejecución, ante autoridad diversa competente, en los términos de las leyes relativas, de alguna o algunas de las medidas de seguridad que en dichos ordenamientos se establezcan, sin perjuicio de las atribuciones que se reserve como exclusivas la Federación.

La legislación de Jalisco es la antítesis de la de Michoacán, pues solamente considera un artículo para establecer las medidas de seguridad, el cual no es claro y no determina para qué casos debe aplicarse tal o cual medida; lo que en un momento dado pondría en riesgo a la autoridad ordenadora, de dictar un acuerdo que no esté debidamente fundado y motivado, violando las garantías individuales de los denunciados.

### 3.4.3. En el Estado de México

El artículo 2.241 del Código para del Biodiversidad del Estado de México establece la concurrencia de los gobiernos estatal y municipal para aplicar las medidas de seguridad pertinentes cuando observen que existe riesgo inminente de desequilibrio ecológico, de daño o deterioro graves a los recursos naturales; casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública; por la operación indebida de los programas de computo y equipos que alteren la verificación vehicular, permitiendo la circulación de vehículos que contaminen ostensiblemente.

Las medidas de seguridad que establece el código del Estado de México son las siguientes:<sup>20</sup>

- I. La clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, de las instalaciones en que se manejen o almacenen productos o subproductos de sustancias contaminantes de residuos peligrosos;
- II. El aseguramiento precautorio de materiales que se manejen en la realización de actividades riesgosas, así como de especímenes, bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que dé lugar a la imposición de la medida de seguridad;

---

<sup>20</sup> El Código para la Biodiversidad del Estado de México establece la posibilidad de que los gobiernos federal, estatal y municipal, celebren convenios de coordinación para realizar conjuntamente o por separado actos de inspección y vigilancia, para verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental.

III. La neutralización o cualquier acción análoga para impedir que materiales que se manejen en la realización de actividades riesgosas, generen los efectos previstos en este artículo; y

IV. La suspensión de obras o actividades.

La Secretaría o la autoridad municipal, podrán promover ante la autoridad competente la ejecución de alguna o algunas de las medidas de seguridad que se establezcan en otros ordenamientos.

#### **3.4.1. En el Estado de Michoacán**

La normatividad ambiental en el Estado prevé la realización de actos de inspección y vigilancia; la ejecución de medidas de seguridad, tanto para la determinación de infracciones administrativas, sanciones, procedimientos y recursos administrativos; dentro de los asuntos de competencia estatal y cuando sean asuntos de competencia municipal, los ayuntamientos aplicarán lo dispuesto en esta Ley, de conformidad con sus reglamentos, bandos y disposiciones municipales aplicables.

A su vez señala que las autoridades competentes podrán realizar por conducto del personal debidamente autorizado, visitas de inspección; dicho personal deberá estar provisto del documento oficial que lo acredite como tal, así como de la orden escrita con firma autógrafa debidamente fundada y motivada, expedida por la autoridad competente en la que se precisará el

lugar o zona que habrá de inspeccionarse, el objeto de la diligencia y el alcance de ésta.

En mi consideración, lo señalado por la ley ambiental michoacana, en el párrafo anterior, no es lo suficientemente clara, pues la visita de inspección es una de las pruebas más importantes dentro del procedimiento administrativo en materia ambiental, y la falta de claridad en el establecimiento de los requisitos formales en la inspección, ocasiona que el levantamiento de las actas respectivas violen garantías individuales de los denunciados.<sup>21</sup>

La ley también establece que el personal autorizado al iniciar la visita de inspección, se identificará debidamente con la persona que se entienda la diligencia, exhibirá la orden respectiva y le entregará copia de la misma con firma autógrafa, requiriéndola para que en el acto designe dos testigos. En caso de negativa, o de que los designados no acepten fungir como testigos, el personal autorizado podrá designarlos, debiendo constar esta situación en el acta administrativa que se levante, sin que esta circunstancia pueda invalidar los efectos de la inspección.

De la diligencia realizada se deberá levantar un acta administrativa en la que se hará constar en forma circunstanciada, los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la inspección.

---

<sup>21</sup> No debemos olvidar que las visitas de inspección, en la mayoría de los casos, son realizadas por personal administrativo de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, no necesariamente abogados, razón por cual muchas veces no cumplen con las formalidades de la actuación.



Concluida la inspección, el personal autorizado dará a la persona con la que se entendió la diligencia su derecho de audiencia, para que manifieste lo que a su derecho convenga, en relación con los hechos asentados en el acta.

En un acto final se procederá a firmar el acta por la persona con quien se entendió la diligencia, por los testigos y por el personal autorizado, quienes entregarán copia al interesado. Si la persona con la que se entendió la diligencia o los testigos se negaren a firmar el acta referida y/o el interesado se negare a aceptar copia de la misma, dichas circunstancias se asentarán en ella, sin que esto afecte su validez.

Por su parte al artículo 176 de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado establece que la persona con quien se entienda la diligencia, estará obligada a permitir al personal autorizado el acceso al lugar o lugares objeto de inspección en los términos previstos en la orden escrita a que hace referencia, así como a proporcionar la información que conduzca a la verificación del cumplimiento de la misma; la información deberá mantenerse por la autoridad en absoluta reserva, si así lo solicita el interesado, salvo en los casos de requerimiento judicial.<sup>22</sup>

La ley da la oportunidad a la autoridad competente de allegarse de los medios de apremio necesarios, para llevar a cabo la inspección, pues podrá solicitar el auxilio de la fuerza

---

<sup>22</sup> El inspector debe tener mucho cuidado al momento de llevar a cabo la diligencia y tener siempre en cuenta que, no puede extralimitarse en su actuación, asimismo debe ser cuidadoso de verificar que todo acto se deberá llevar a cabo con el consentimiento del responsable, para no caer en la comisión de algún delito, como puede ser la violación de domicilio.

pública para efectuar las visitas o para la ejecución de las sanciones.

Con apego al acta de inspección, la autoridad ordenadora requerirá al interesado mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte de inmediato las medidas correctivas de urgente aplicación, fundando y motivando el requerimiento, para lo cual existe como excepción la facultad de las autoridades competentes para decretar la clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, esto en los casos de emergencias ecológicas o en contingencias ambientales.

Asimismo el presunto infractor propietario o su representante legal, deberá acreditar al momento de comparecer ante la autoridad correspondiente su personalidad jurídica.

El presunto infractor tiene 10 días hábiles para manifestar lo que a su derecho convenga, respecto de la inspección realizada, y una vez que haya hecho sus manifestaciones, recibidas y desahogadas las pruebas ofrecidas, o en caso de que el interesado no haya hecho uso del derecho que se le concedió, se procederá a dictar la resolución administrativa que corresponda, dentro de los treinta días naturales siguientes, misma que se notificará al interesado, personalmente o por correo certificado.<sup>23</sup>

En la resolución administrativa se señalarán las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o

---

<sup>23</sup> Las notificaciones se harán con la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán.

irregularidades observadas, el plazo otorgado al infractor para cumplirlas y las sanciones a que se hubiere hecho acreedor. Dentro de los cinco días hábiles que sigan al vencimiento del plazo otorgado al infractor para subsanar las deficiencias o irregularidades observadas, éste deberá comunicar por escrito y en forma detallada a la autoridad ordenadora, sobre el cumplimiento de las medidas ordenadas en los términos del requerimiento respectivo.

La autoridad competente, a efecto de hacer cumplir lo ordenado, aplicará los medios de apremio previstos por el Código de Procedimientos Civiles del Estado y hará del conocimiento del Ministerio Público, la realización u omisión de hechos que pudieran configurar como delitos.

Cuando se presenten emergencias ecológicas o contingencias ambientales que no rebasen el territorio del Estado, no requieran de la acción exclusiva de la Federación o en casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o la salud pública, el Titular del Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente y en su caso los ayuntamientos, como medida de seguridad podrán ordenar la retención de sustancias o materiales contaminantes, la clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, y promoverán ante las autoridades competentes la ejecución de las medidas de seguridad necesarias.

### **3.5. De la coordinación administrativa ambiental**

La coordinación administrativa es un instrumento jurídico que le permite a las autoridades optimizar recursos, ya sean financieros o humanos, para llevar a cabo acciones de inspección y vigilancia en materia ambiental.

#### **3.5.1. En el Distrito Federal**

El Gobierno del Distrito Federal podrá celebrar todo tipo de instrumentos de coordinación y concertación de acciones con autoridades federales, estatales y municipales, así como con los sectores social y privado, en materia de protección, conservación, mejoramiento y restauración del ambiente del Distrito Federal y la cuenca de México.

La Ley Ambiental del Distrito Federal prevé la creación de una Procuraduría Ambiental, que tendría como objeto la protección, defensa y restauración del medio ambiente y del desarrollo urbano; así como la instauración de procedimientos administrativos correspondientes.

La Procuraduría Ambiental tendrá la estructura que le determine la ley orgánica correspondiente y estará a cargo de un Procurador, que será nombrado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y ratificado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por mayoría calificada de votos. Durará en su encargo tres años y podrá ser ratificado por un período adicional.

El Gobierno del Distrito Federal podrá celebrar acuerdos y convenios de coordinación y colaboración administrativa, a través el Jefe de Gobierno, los cuales deberán observar lo siguiente:

- Deberán ser congruentes con las disposiciones de la política ambiental del Distrito Federal.
- Procurar establecer el proceso de descentralización de funciones y de recursos financieros a las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

A continuación se presentan 2 extractos del las Bases de colaboración y coordinación que celebran la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda con la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, signado el día 25 del mes mayo de 2007, en donde se observa únicamente el encabezado y parte de las declaraciones, esto con la finalidad de identificar el documento:



BASES DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE, LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL, A TRAVÉS DE SU TITULAR EL ARQ. J. ARTURO AISPURU CORONEL, EN LO SUCESIVO "LA SEDUVI", Y LA PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL, A TRAVÉS DE SU TITULAR LA MAESTRA DIANA LUCERO PONCE NAVA TREVÍÑO, EN LO SUCESIVO "LA PAOT", CON EL OBJETO DE ESTABLECER LOS MECANISMOS Y LINEAMIENTOS GENERALES DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN PARA LLEVAR A CABO DE MANERA CONJUNTA DIVERSAS ACCIONES Y PROGRAMAS QUE CONTRIBUYAN A LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS HABITANTES DEL DISTRITO FEDERAL A UN MEDIO AMBIENTE Y UN DESARROLLO URBANO ADECUADOS PARA SU SALUD Y BIENESTAR, AL TENOR DE LAS SIGUIENTES:

#### DECLARACIONES

##### I. DECLARA "LA SEDUVI" POR CONDUCTO DE SU TITULAR:

1. Que es una dependencia de la Administración Pública Centralizada del Gobierno del Distrito Federal, en términos de lo dispuesto por los artículos 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2° y 15 fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
2. Que el Arq. J. Arturo Aispuru Coronel, fue designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Lic. Marcelo Luis Ebrard Casaubon, como Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, el día cinco de diciembre de dos mil seis.
3. Que el Arq. J. Arturo Aispuru Coronel, en su carácter de Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda se encuentra facultado para suscribir el presente instrumento, conforme a lo dispuesto por los artículos 18 fracción IV y 24 fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
4. Que tiene su domicilio en Avenida San Antonio Abad número 32, piso 1, Colonia Tránsito, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06920, México, Distrito Federal, mismo que señala para todos los fines legales y administrativos del presente Convenio.

1/5

## **E. Hoja 1 del Convenio de coordinación de acciones celebrado entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda con la Procuraduría Ambiental del Distrito Federal**

Ahora bien, a continuación se presenta la tercera hoja de cinco que integran la totalidad del convenio, en la cual se establece el objeto y las actividades de coordinación que se llevarán a cabo entre las 2 autoridades, del que se desprende que solamente es un documento político, pues no tiene alcances definidos, ni metas establecidas, es decir, es solo un convenio de buena voluntad.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> El citado convenio de coordinación es un claro ejemplo de la superficialidad que se le puede dar a la colaboración administrativa, por lo que es necesario hacer documentos jurídicos (convenios) en los cuales se establezcan claramente las facultades y obligaciones de los firmantes, así como las acciones puntuales que permitan alcanzar metas previamente establecidas.



#### CLÁUSULAS

##### PRIMERA.- OBJETO DE LAS BASES DE COLABORACIÓN.

El objeto del presente instrumento es establecer las bases y lineamientos a que se sujetarán las partes para llevar a cabo en el ámbito de sus respectivas competencias y de manera conjunta diversas acciones y programas que contribuyan a la defensa de los derechos de los habitantes del Distrito Federal a un medio ambiente y un desarrollo urbano adecuados para su salud y bienestar.

##### SEGUNDA.- ACTIVIDADES DE COORDINACIÓN.

"LA SEDUVI" y "LA PAOT" con el fin de llevar a cabo el objeto del presente instrumento, acuerdan actuar de manera conjunta y sumar esfuerzos en el ámbito de su competencia y atribuciones en las siguientes actividades:

1. Instrumentar acciones recíprocas de orientación y asesoría técnica en temas relacionados con la normatividad de desarrollo urbano, ambiental, del ordenamiento territorial, usos, destinos y reservas del suelo y paisaje urbano, en el Distrito Federal.
2. Coadyuvar en la elaboración y evaluación de propuestas de leyes y normas, así como planes o programas en materia ambiental, del ordenamiento territorial, y desarrollo urbano del Distrito Federal.
3. Desarrollar, implementar y mantener actualizado un sistema de información disponible en plataforma Internet, para la consulta de los actos administrativos vinculados a la gestión urbana en el Distrito Federal, tales como los programas de desarrollo urbano parciales y delegacionales; proyectos de inversión, certificados de zonificación, entre otros.
4. Realizar de manera coordinada acciones de verificación de conformidad a las atribuciones que legalmente tienen conferidas, a efecto de garantizar el apoyo técnico necesario.
5. Instaurar mecanismos de comunicación directos y permanentes a fin de prevenir conductas que pudieran ser constitutivas de violaciones a la normatividad ambiental, desarrollo urbano y del ordenamiento territorial vigente en el Distrito Federal.

## **F. Hoja 3 del Convenio de coordinación de acciones celebrado entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda con la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal**

Por otro lado, la Ley Ambiental del Distrito Federal establece la posibilidad de que la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal podrá convenir con los productores, empresas u organizaciones empresariales que cumplan con la normatividad ambiental, para el establecimiento de procesos voluntarios de autorregulación a través de los cuales mejoren su desempeño ambiental, y se comprometan a superar o cumplir mayores niveles, metas o beneficios en materia de protección ambiental.

Así también los responsables de vehículos o flotillas podrán suscribir convenios de autorregulación en los que se

comprometan a actualizar la tecnología de dichos vehículos o hacer conversiones a combustibles alternos en los términos que la Secretaría del Medio Ambiente determine.

Los convenios de autorregulación que se suscriban serán obligatorios y su incumplimiento será motivo para la cancelación de los estímulos y de las exenciones otorgadas, sin exclusión de que se les aplique alguna sanción.

El empresario que haya firmado algún convenio de autorregulación, mediante el llenado de un cuestionario y la presentación de los documentos requeridos al efecto, podrá solicitar la realización de una visita de inspección voluntaria a la empresa; lo cual parece absurdo pues la visita de inspección debe ser previa a la celebración del convenio.

Integrado el expediente, la Secretaría del Medio Ambiente revisará la información y documentación aportada, así como el resultado de la inspección realizada y emitirá un certificado de bajas emisiones, cuando éstas no contravengan lo determinado por las normas oficiales mexicanas y las normas ambientales para el Distrito Federal.

La normatividad ambiental en el Distrito Federal establece que, toda persona física o moral, podrá denunciar ante la Procuraduría, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrios ecológicos o daños al ambiente o a los recursos naturales; pero si por la naturaleza de los hechos denunciados se tratare de asuntos de competencia del orden federal o de otra autoridad, la dependencia que la recibió deberá turnarla a la autoridad competente.



La Secretaría del Medio Ambiente y las Delegaciones del Distrito Federal, podrán celebrar convenios con los vecinos de las áreas verdes de su competencia, para que participen en su mantenimiento, mejoramiento, restauración, fomento y conservación; así como en la ejecución de acciones de forestación, reforestación, recreativas y culturales, proporcionando mecanismos de apoyo en especie, cuando sea necesario y promoverán su intervención en la vigilancia de tales áreas.

En materia de áreas naturales protegidas, el Gobierno del Distrito Federal podrá suscribir convenios administrativos con las delegaciones a fin de que éstas se hagan cargo de la administración y manejo en su demarcación territorial.

Por lo que se refiere a la materia energética, la Secretaría del Medio Ambiente, podrá celebrar acuerdos y convenios para el establecimiento de programas que permitan su ahorro y utilización eficiente, así como para el desarrollo de diferentes fuentes de energía, incluidas las fuentes renovables.

Esta Secretaría en coordinación con las delegaciones, adoptará las medidas necesarias para prevenir y controlar la contaminación de la atmósfera, las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, gases, olores y vapores, así como la contaminación visual que rebasen las normas oficiales mexicanas y las normas ambientales para el Distrito Federal.

Un aspecto muy importante que se debe resaltar, es que la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal organizará y coordinará el servicio de inspección y vigilancia ambiental en esa entidad, con el propósito de establecer los criterios y lineamientos que habrán de observarse por las distintas unidades administrativas del gobierno, así como para fortalecer la capacitación y profesionalización de los servidores públicos que participen en dichas tareas.

### **3.5.2. En el Estado de Jalisco**

Las atribuciones gubernamentales en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, serán ejercidas de conformidad con lo establecido en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, sin perjuicio de lo que se disponga en otros ordenamientos, así como en los convenios de coordinación.

Corresponde al Gobernador del Estado de Jalisco ejercer las atribuciones relativas a:

- Formular y conducir la Política Estatal de Ecología.
- Ordenar y ejecutar acciones, a fin de preservar, proteger y restituir el equilibrio ecológico y el ambiente, coordinándose con la Federación y los municipios.
- Formular los criterios ecológicos estatales que deberán observarse en la aplicación de la Política Estatal de Ecología, el ordenamiento Ecológico Local, la prevención y el control de la contaminación ambiental de la Entidad, la protección de las áreas naturales y

aguas de jurisdicción estatal y las concesionadas por la Federación.

- Coordinar los estudios y acciones para la creación de áreas naturales protegidas, con la intervención de otras dependencias y autoridades municipales.
- Formular y desarrollar programas para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección del ambiente.
- Programar el ordenamiento ecológico del territorio del Estado, en coordinación con la Federación y los municipios.
- Evaluar el impacto ambiental, en las actividades de su competencia.
- Formular y desarrollar programas para promover el uso de tecnologías apropiadas para el aprovechamiento de los recursos naturales.
- Prevenir y controlar la contaminación de la atmósfera generada por fuentes fijas y móviles.
- Establecer y desarrollar la política de reuso de aguas en la entidad en coordinación con la Federación y los municipios.
- Determinar las áreas naturales protegidas de interés estatal.
- Establecer viveros, criaderos y reservas de especies de la flora y fauna, silvestres y acuáticas.
- Ordenar la suspensión de cualquier actividad o acción que contravenga las disposiciones legales en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente.
- Imponer y ejecutar las sanciones administrativas que procedan.

- Vigilar el cumplimiento de la legislación federal en materia de aprovechamiento de los recursos naturales.

Por su parte corresponden a los ayuntamientos de manera exclusiva las atribuciones siguientes:

- Evaluar el impacto ambiental o promover su realización ante el Gobierno del Estado, respecto de obras o actividades que se efectúen dentro del territorio municipal, que puedan alterar o alteren el equilibrio ecológico o el ambiente del municipio.
- Dictaminar las solicitudes de autorización que se presenten para descargar aguas residuales en los sistemas de drenaje y alcantarillado.
- Aplicar en las obras e instalaciones municipales destinadas al tratamiento de aguas residuales, los criterios que emitan las autoridades federales o estatales.
- Proponer el monto de los derechos correspondientes para que el municipio pueda llevar a cabo el tratamiento necesario de aguas residuales.
- Llevar y actualizar el registro municipal de las descargas a las redes de drenaje y alcantarillado.
- Formular y expedir las declaraciones para la creación de áreas naturales protegidas en el municipio.
- Vigilar el cumplimiento de la legislación federal en materia de aprovechamiento de los recursos naturales.

### **3.5.3. En el Estado de México**

El Código para la Biodiversidad del Estado de México, establece que el Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría del Medio Ambiente podrá celebrar convenios de coordinación con la federación, otros estados, municipios y cualquier otro tipo de organizaciones cuyo objeto será protección y conservación del medio ambiente.

Asimismo es importante señalar que este código es bastante extenso y cada libro establece las facultades de cada autoridad, resultando imposible definir un solo criterio para determinar la coordinación.

### **3.5.1. En el Estado de Michoacán**

La legislación ambiental en el Estado de Michoacán establece que el Gobernador, por sí o por conducto de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, podrá celebrar convenios o acuerdos con la Federación y/o los ayuntamientos, a fin de establecer medidas de coordinación, concertación o fortalecimiento de las actividades en materia ambiental.

Asimismo la citada dependencia ambiental de nuestro estado podrá proponer al titular del Poder Ejecutivo, la celebración de acuerdos de coordinación para la formulación y ejecución de proyectos y programas especiales para la conservación, restauración o protección del equilibrio ecológico, en aquellas zonas de jurisdicción estatal que se encuentran sujetas a graves procesos de deterioro ecológico.

En el mismo tenor el Gobernador del Estado podrá proponer al Presidente de la República la celebración de acuerdos de coordinación para colaborar en la vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas y los términos de las concesiones, autorizaciones y permisos expedidos por la Federación para el uso, aprovechamiento, explotación y exploración de recursos naturales, incluyendo al suelo.

La Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente en coordinación con la Comisión Estatal del Agua y Gestión de Cunecas y los ayuntamientos, expedirá las disposiciones para el establecimiento y manejo de zonas de protección en ríos, manantiales, zonas de recarga, depósitos y en general de aguas de competencia estatal.

Asimismo la administración estatal, a través de las dependencias competentes, organizará y operará un Sistema Estatal de Monitoreo Sobre el Manejo de Aguas Residuales, con el objeto de establecer las medidas y correctivos necesarios para el mejor tratamiento de las aguas de jurisdicción estatal, así como para diagnosticar las fuentes contaminantes, para que en su caso, se apliquen por la autoridad las medidas preventivas y/o las sanciones correspondientes.

La declaración de las áreas naturales protegidas del Estado corresponderá al Gobernador, previo estudio técnico que elaboren coordinadamente la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente con los ayuntamientos y, en su caso, los sectores público y social.

Para la prevención y control de la contaminación del agua, le corresponderá al Gobierno del Estado:

- Llevar el control de las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje y alcantarillado.
- Requerir a quienes deseen descargar a dichos sistemas y no cumplan con las normas oficiales mexicanas, la instalación de sistemas de tratamiento de sus aguas residuales.
- Determinar el monto de los derechos que deberán pagar quienes descarguen sus aguas a los sistemas de drenaje y alcantarillado.
- Promover y regular la aplicación de tecnologías apropiadas, para el reciclado de aguas residuales generadas en viviendas y unidades habitacionales.

También en materia de prevención y control de la contaminación del agua a los ayuntamientos les corresponde:

- Llevar y actualizar el registro de las descargas a las redes de drenaje y alcantarillado que administren, debiendo proporcionarlo a los gobiernos Estatal y Federal para que sea integrado al Registro Nacional de Descargas.
- Observar el cumplimiento de las condiciones generales de descarga que fijen las dependencias federales que corresponda, a las aguas residuales vertidas por los sistemas de drenaje y alcantarillado en cuerpos y corrientes de agua de propiedad federal.
- Promover el reuso en la industria o en la agricultura, de aguas residuales tratadas derivadas de aguas federales asignadas o concesionadas para la

prestación de servicios públicos, así como las que provengan de los sistemas de drenaje y alcantarillado, siempre que cumplan con las normas técnicas de calidad.

En materia de contaminación atmosférica, la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias:

- Llevarán a cabo acciones de prevención y control de la contaminación del aire en zonas o fuentes emisoras.
- Aplicarán los criterios ecológicos para la protección de la atmósfera en las declaratorias de usos, destinos, reservas y provisiones no reservadas a la Federación, definiendo las zonas en que se permita la instalación de industrias.
- Convendrán con quienes realicen actividades contaminantes para controlar, reducir o evitar las emisiones a la atmósfera, sin perjuicio de que se les requiera de la instalación y operación de equipos de control, conforme a las normas aplicables, cuando se trate de actividades de jurisdicción local y promoverán en los casos de competencia federal su instalación.
- Integrarán y mantendrán actualizados los inventarios de las diferentes fuentes de contaminación de la atmósfera. Quienes realicen actividades contaminantes, deberán proporcionar toda la información que les sea requerida por las autoridades competentes.
- Establecerán y operarán sistemas de verificación de emisiones de vehículos automotores en circulación y



sancionarán a los propietarios o poseedores de aquellos que no cumplan con las medidas de control dispuestas y, en su caso, retirarán de la vía pública los que rebasen los límites máximos permisibles que determinen los reglamentos y las normas oficiales mexicanas aplicables.

- Realizarán campañas para racionalizar el uso del automóvil, así como para la afinación y mantenimiento de los automotores.
- Promoverán el mejoramiento de los sistemas de transporte urbano y suburbano y la modernización de las unidades.
- Establecerán y operarán coordinadamente los sistemas de monitoreo de la calidad del aire en las zonas más críticas, para lo cual en su caso solicitarán el apoyo técnico de la Federación. La Secretaría concentrará los informes locales de monitoreo para su incorporación a los sistemas de información estatal y federal, de conformidad con el acuerdo de coordinación que para tal efecto se celebre.
- Establecerán los requisitos y procedimientos para regular las emisiones del transporte público estatal; asimismo, aplicarán las medidas de tránsito y, en su caso, la suspensión de circulación en casos graves de contaminación.
- Emitirán las disposiciones y establecerán las medidas tendientes a evitar la quema de cualquier tipo de residuo sólido o líquido, incluyendo basura doméstica, hojarasca, hierba seca, esquilmos agrícolas, llantas, plásticos, lubricantes, solventes y otros, así como, las

quemas con fines de desmonte o deshierbe de terrenos.

- Aplicarán las medidas preventivas para evitar contingencias ambientales por contaminación atmosférica.

En materia de residuos sólidos no peligrosos, los ayuntamientos podrán celebrar convenios o acuerdos de coordinación con los gobiernos federal y estatal, para:

- La implantación y mejoramiento de sistemas de recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos no peligrosos.
- La identificación de alternativas de reutilización y disposición final de residuos sólidos no peligrosos, incluyendo la elaboración del inventario de los mismos.

Finalmente es importante señalar que los gobiernos federal, estatal y municipal, podrán celebrar convenios de coordinación, para realizar conjuntamente o por separado actos de inspección y vigilancia, para verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental, de los tres niveles de gobierno.

### 3.6. Conclusiones

1. La normatividad en materia ambiental es nueva, lo que tiene como consecuencia natural que sean inexactas e incompletas, pero con el paso del tiempo y con su aplicación natural, se deben ir formando criterios jurídicamente sólidos, derivados de las impugnaciones que la sociedad vaya interponiendo ante los tribunales competentes, cuando consideren que les este violando algún derecho, es decir, se van a ir formando tesis de jurisprudencia jurídicamente obligatorias para las autoridades.
2. La propia evolución del derecho ambiental ha propiciado que vayan surgiendo nuevas figuras jurídicas como pueden ser: la reparación del daño, el acceso a la información, los intereses difusos, los fondos ambientales, entre otros, que si bien ya están señalados en las leyes primarias, es necesario reglamentar su funcionamiento.
3. La protección y conservación del medio ambiente, debe ir relacionado con el desarrollo económico de la sociedad, es decir, se debe plantear de manera seria el desarrollo sustentable en todos los estratos sociales y para ello es necesario fortalecer la normatividad y las instituciones, para estar en condiciones de garantizar la procuración de justicia ambiental.
4. El recientemente publicado Código para la Biodiversidad del Estado de México, es un documento jurídico novedoso y muy reciente para poderlo valorar, sin embargo es un golpe

muy fuerte para el presumible Código Administrativo del Estado de México, pues en la misma exposición de motivos los diputados admiten que se cometieron errores,<sup>25</sup> lo que pone en tela de juicio el trabajo de Congreso Local del Estado de México, pues no se pueden estar haciendo leyes cada 5 años; situación que puede repetirse en nuestro estado con la nueva iniciativa que se pretende impulsar, que a mi consideración sería otro grave error legislativo, tema de discusión para otro trabajo de investigación.

---

<sup>25</sup> Uno de los argumentos utilizados por los legisladores del Estado de México fue que el derecho ambiental, debe ser legislado y aplicado como un derecho independiente al derecho administrativo.

**CAPÍTULO CUARTO**  
**INEFICACIA DE LA COMPETENCIA CONCURRENTES EN**  
**MATERIA AMBIENTAL Y SUS CONSECUENCIAS EN EL**  
**ESTADO DE MICHOACÁN**

**4.1. Diagnóstico de la procuración de justicia ambiental y su relación con la distribución de competencias en el Estado de Michoacán**

El derecho ambiental es un tema reciente y poco desarrollado procedimentalmente hablando, la mayoría de los documentos jurídicos existentes se refieren a los principios técnico – ambientales y no señalan lo referente a los criterios judiciales, que van surgiendo con la aplicación normativa de la procuración de justicia, es decir, no hablan de las resoluciones que dictan los jueces para resolver controversias.

A continuación señalo algunas de las posibles causas que pueden originar la falta de procuración de justicia en materia ambiental en el Estado de Michoacán, como pueden ser:

- La ineficacia de la distribución de competencias.
- La incapacidad de las instituciones para garantizar el derecho a un medio ambiente limpio.
- La anacrónica legislación.
- La dispersión normativa e institucional.

- 
- La falta de una sola institución o autoridad, que concentre las facultades de la procuración de justicia ambiental.
  - La falta de recursos financieros y humanos.
  - La ignorancia, incapacidad o negligencia de las autoridades.
  - La insipiente participación ciudadana.

En la siguiente tabla podemos observar que la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, durante el año 2006 y hasta el mes de julio de 2007 ha dictado 94 resoluciones en diferentes materias, de las cuales 34 son revocaciones de permisos para operar centros de verificación vehicular, 19 fueron turnadas a otras dependencias por cuestión de incompetencia, 35 fueron sobreseídas por falta de materia u otros motivos y 6 fueron sanciones o clausura.<sup>1</sup> Es importante mencionar que no todas denuncias populares son susceptibles de inicio de procedimiento administrativo, pues una vez que son presentadas son turnadas a la autoridad correspondiente de acuerdo con la materia o el ámbito de competencia, ya sea federal, estatal o municipal.

---

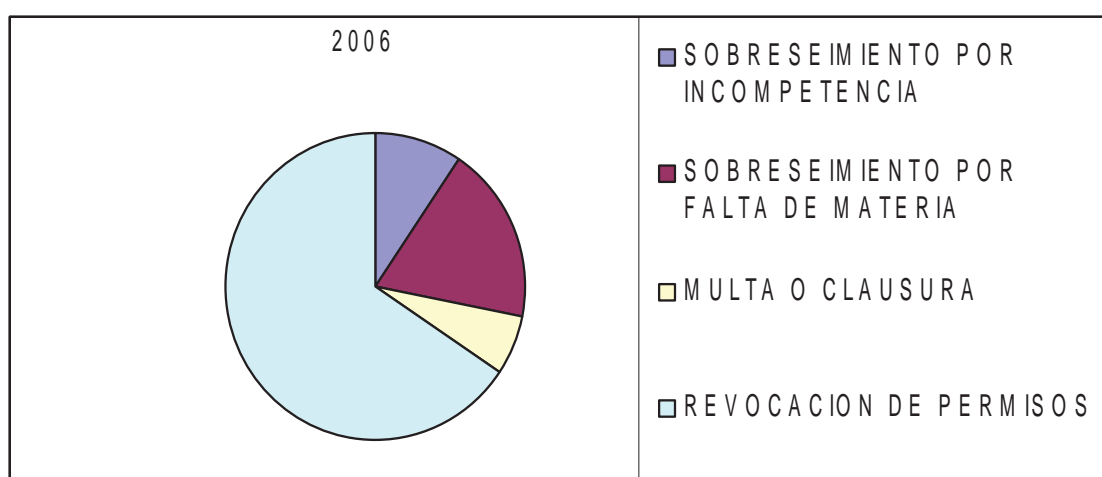
<sup>1</sup> En la tabla se aprecia que las resoluciones en las que se impusieron multas o clausuras son aparentemente muy escasas, sin embargo esta situación se presenta, en virtud de que la gran mayoría de ese tipo de resoluciones fueron impugnadas por recursos de inconformidad o juicios de amparo promovidos por las personas que se vieron afectadas.

Fuente: Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Michoacán.

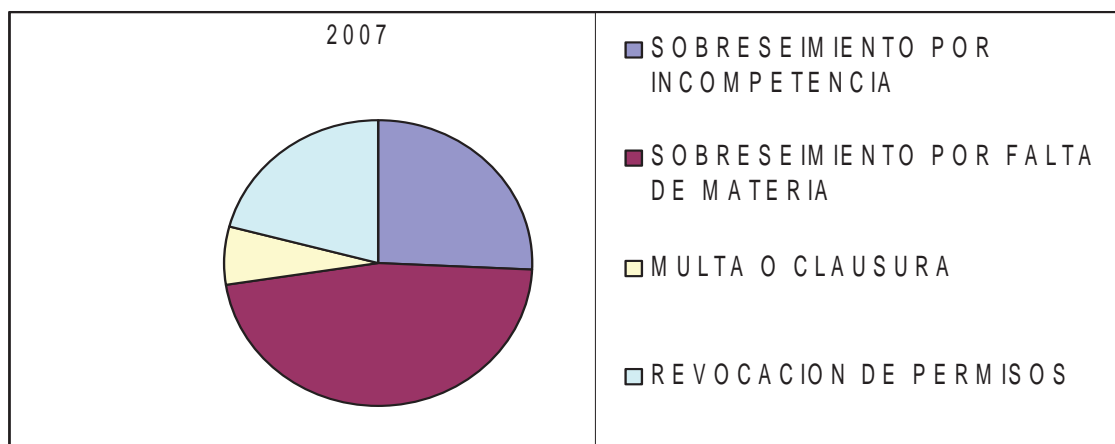
	2006	2007
SOBRESEIMIENTO POR INCOMPETENCIA	3	16
SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE MATERIA	6	29
MULTA O CLAUSURA	2	4
REVOCACION DE PERMISOS	21	13
<b>TOTAL DE RESOLUCIONES FIRMES</b>	<b>32</b>	<b>62</b>

**G. Tabla comparativa de las resoluciones firmes dictadas por la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente durante los años 2006 y 2007.**

En las siguientes gráficas, que esquematizan con mayor claridad la tabla anterior, se pueden apreciar en proporción, los sentidos en que son resueltos los procedimientos administrativos en materia ambiental en nuestro estado:



**H. Grafica las resoluciones firmes dictadas por la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente durante el año 2006**



**I. Grafica las resoluciones firmes dictadas por la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente durante el año 2007**

De los anteriores supuestos, a simple vista y en un análisis muy superficial, sería fácil determinar que una buena alternativa de solución para resolver la problemática de la gobernabilidad ambiental, es la creación de una procuraduría ambiental, que concentre todas las materias ambientales, respaldada por una ley incluyente y sólida, con un presupuesto económico importante y con recursos humanos suficientes y bien capacitados;<sup>2</sup> sin embargo existen varios aspectos que hacen inviable esta propuesta en un corto o mediano plazo en el Estado de Michoacán, como pueden ser:

<sup>2</sup> Uno de los requisitos de un proyecto de investigación es que la hipótesis de solución sea viable y la creación de una procuraduría del medio ambiente no lo es a corto o mediano plazo, por las diversas razones señaladas anteriormente, lo cual sería motivo de análisis en otro trabajo de investigación.



- 
- La asignación de un presupuesto anual aproximado de 70 millones de pesos.<sup>3</sup>
  - La falta de fundamento legal para su creación.
  - La complejidad para crear un documento legislativo adecuado, tendiente a la simplificación administrativa y la concentración normativa e institucional.
  - El actual clima político desfavorable, por ejemplo en Michoacán, el año 2007 es electoral y el 2008 es un año de transición política y de conocimiento administrativo.

Para complementar la idea señalada, solo hace falta referir las inconsistencias que tiene la iniciativa de decreto que promulga la Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán de Ocampo, presentada por los diputados Rafael López Hernández, Uriel López Paredes, Benigno Quezada Naranjo y Alejandro Méndez López, integrantes de la Comisión del Medio Ambiente del Congreso Local en el Estado de Michoacán, en la sesión del día 11 de enero de 2007, en materia de procuración de justicia, a saber:

- No están previstas de manera paralela las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, al Reglamento de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán de Ocampo que permitan dar vida jurídica a la procuraduría ambiental.

---

<sup>3</sup> Tomado como referencia el presupuesto asignado a la Procuraduría Ambiental del Distrito Federal para el año 2007.

- El artículo 7º de la iniciativa, no prevé como autoridad en materia de la ley a la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial.
- La iniciativa carece de los dictámenes de impacto regulatorio y financiero, es decir, no está estudiado el impacto de su procedimiento, ni su impacto económico.
- Tampoco contempla la concentración de la dispersión normativa e institucional, ya que seguirían vigentes las leyes de desarrollo forestal sustentable y la ley de aguas, así como sus autoridades administrativas.

Por lo anterior considero que una opción económicamente viable a corto plazo, para mejorar la procuración de justicia ambiental en nuestro estado, es el fortalecimiento de las instituciones ya establecidas, a través de los convenios de coordinación de acciones de inspección y vigilancia entre las autoridades estatal y municipal.

No considero en mi propuesta, la celebración de un convenio marco de coordinación administrativa con el gobierno federal, porque el sistema de distribución de competencias en el estado mexicano establece, que de conformidad con el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las facultades que no estén expresamente determinadas para los funcionarios federales, se entienden reservadas para los estados, es decir, la federación tiene sus facultades bien determinadas y respaldadas por estructuras administrativas importantes.

De la exclusividad señalada en el párrafo anterior es necesario señalar que existen actividades reguladas única y

exclusivamente por la federación, las cuales no pueden de ninguna forma ser delegadas a los estados y los municipios, ni a través de los convenios de coordinación, como son:

- La regulación y control de las actividades altamente riesgosas.
- La regulación y control del manejo de los materiales y residuos peligrosos.
- La creación, administración, organización y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal.
- La protección de la flora y fauna silvestre acuática, de conformidad con la distribución de competencias de la Ley General de Vida Silvestre.
- La regulación de los recursos forestales de conformidad con la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
- La regulación de los materiales del subsuelo, de conformidad con el artículo 27 Constitucional.

La distribución de competencias es el contrapunto material del ejercicio del poder público, por ello es necesario tener balanceados los actores administrativos encargados de regular las relaciones sociales, involucrando de manera coordinada los tres niveles u órdenes de gobierno.

En el plano de la realidad, la distribución de competencias se enfrenta a un gran problema, como es la operación material de los poderes administrativos constituidos, por lo cual el orden jurídico debe estar preparado para brindar soluciones a la problemática competencial.

Por lo tanto, la función pública es impersonal y se refiere únicamente a las instituciones con un perfil funcional, de ahí que las normas competenciales no tengan un destino sobre los funcionarios públicos, sino que van encaminadas a los puestos administrativos.

El término concurrencia ha generado una serie de controversias, pues se ha querido entender, como la acepción doctrinaria de los Estados Unidos de América, que establece que los estados de la unión americana, pueden ejercer de forma sustituta las facultades de la Federación, bajo la condición de que ésta, no las esté ejerciendo.<sup>4</sup>

Cuando hablamos de la concurrencia, no nos referimos al ejercicio simultáneo de competencias, sino a la ocupación temporal de una materia, cuya legitimidad transitoria ha sido reconocida por los propios legisladores, respetando en todo momento la soberanía, entendida ésta como la facultad de un estado de autorregularse; ya que mediante el pacto federal, los poderes estatales delegaron a un poder central ciertas atribuciones, pero si por alguna razón los poderes centrales no han podido ejercer alguna de esas atribuciones, es legal que las autoridades locales las ejerzan, hasta en tanto puedan ser ejercidas de manera material por la Federación.

Por lo tanto la concurrencia demanda mayor actividad local, basa su legitimidad en el ejercicio transitorio de ciertas facultades, pero no a su titularidad, de conformidad con los

---

<sup>4</sup> El artículo 73 fracción XXXIC-G, referente a la protección del ambiente y a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, debe entenderse como la participación o coordinación entre los órdenes de gobierno federal, local y/o municipal, pero dentro del ámbito de sus respectivas competencias, sin referirse al aspecto espacial, sino material.

artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Desde la Constitución hasta los reglamentos municipales, deben garantizar que su contenido sea susceptible de irse adaptando a las emergencias sociales, sin comprometer su legalidad y legitimidad, apoyados obviamente, por el ejercicio coordinado de la función pública.

Por ello es necesario aducir que el ejercicio coordinado de la administración pública está íntimamente relacionado con la descentralización administrativa por funciones o servicios, a través de los convenios de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

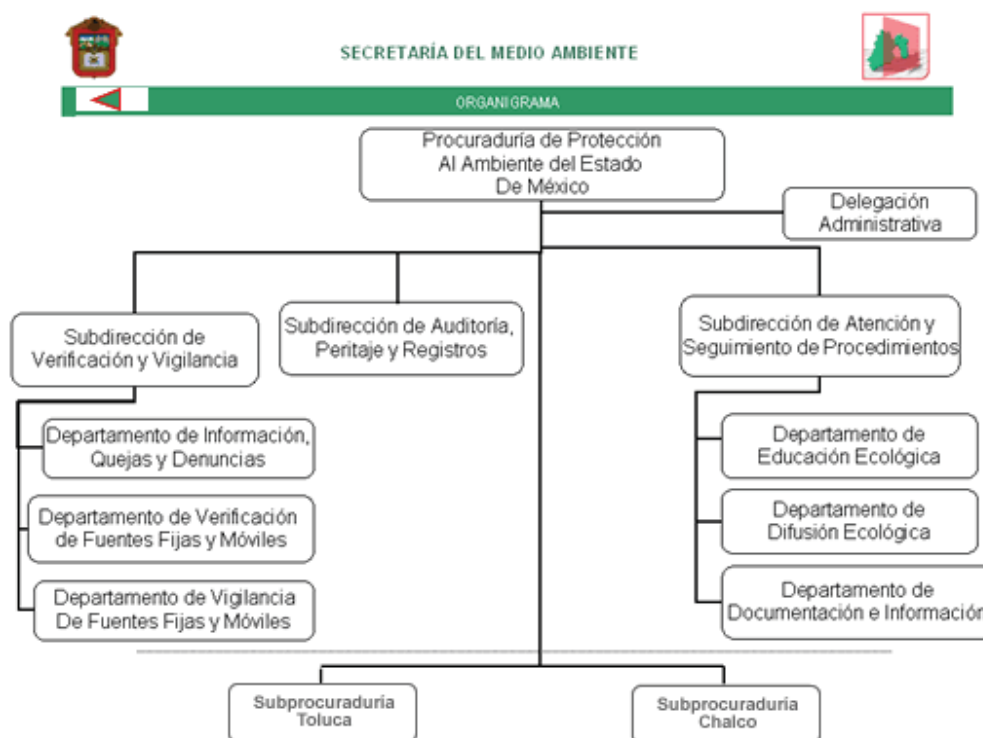
Derivado de lo anterior, es necesario diagnosticar como se desarrolla el sistema de distribución de competencias en el Estado de Michoacán, la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente establece como autoridades encargadas de aplicar la normatividad ambiental, las siguientes:

- El Gobernador del Estado.
- La Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente.
- La Secretaría de Desarrollo Agropecuario.
- La Comisión de Pesca.
- La Comisión Estatal del Agua y Gestión de Cuencas.
- Los ayuntamientos.

Por ser una ley estatal obviamente la autoridad con mayor responsabilidad en la aplicación de la misma y su reglamento,

son la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente y los ayuntamientos.

La Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente es la autoridad encargada de dar seguimiento a los procedimientos administrativos, a través de las Unidades de Asuntos Jurídicos y de Inspección y Vigilancia; estructuras claramente insuficientes para procurar la gobernabilidad ambiental, solo basta compararlas con la estructura orgánica de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México.



## J. Organigrama de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México, en línea: <http://transparencia.edomex.gob.mx/sma/informacion/juridico/organigrama/organigrama2.htm>, 19 de abril de 2007, hora 6:35 p.m.

A pesar del importante esfuerzo de las dependencias estatales y los ayuntamientos por atender las demandas sociales ambientales, es obvio que no es suficiente, pues sus estructuras administrativa y técnica son insuficientes para llevar a cabo tal encomienda.

Ahora bien, no podemos negar que la experiencia en materia de procuración de justicia ambiental de los ayuntamientos de nuestro estado no es homogénea, tal es el caso de Morelia, que tiene toda una estructura para atender este tema, respaldada por un buen presupuesto, varios reglamentos propio de la materia; contrario a lo que sucede en los municipios alejados de la capital michoacana como Villamar o Coahuayana.

La conservación del medio ambiente es un problema que se debe abordar desde los puntos social, económico y político; y pensar en que de la noche a la mañana se va a gestar una conciencia social que nos permitirá tener una aceptable gobernabilidad ambiental, con instituciones fuertes, respaldadas por importantes presupuestos.

Sin embargo es responsabilidad de todos pensar en formas viables para contrarrestar el deterioro del medio ambiente; con proyectos a corto, mediano y largo plazos, en los que se involucre a todos los actores sociales, a través de la optimización de los recursos económicos y técnicos, respaldados por instituciones y estructuras administrativas fuertes y profesionales.

Cuando se detecta que la falta de procuración de justicia ambiental puede ser provocada por diversos factores

---

estructurales como, la ignorancia de la normatividad ambiental, el temor a enfrentar problemas sociales, la afectación de intereses de particulares, la carga de trabajo, la falta de instrumentos técnicos, o la falta de coordinación de las autoridades, es necesario tomar medidas administrativas a corto, mediano y largo plazo, la creación y consolidación de una procuraduría ambiental nos puede llevar varios años y un costo económico fuerte, por lo que una alternativa viable es la celebración de convenios de coordinación de acciones.

Para desarrollar la idea anterior, son muy útiles los ejemplos de explotación de bancos de material o sustancias pétreas, pues para obtener la Licencia de Aprovechamiento de Materiales y Sustancias Pétreas, que expide la dependencia estatal del ambiente, se deben cumplir ciertos requisitos como:<sup>6</sup>

- I. El formato de registro único debidamente requisitado y suscrito por el titular del banco.
- II. El permiso temporal administrativo otorgado por autoridad municipal.
- III. La responsiva profesional de un perito en la materia.
- IV. El dictamen positivo de uso de suelo, expedido por la autoridad municipal.
- V. La verificación de congruencia del dictamen de uso de Suelo, expedida por la autoridad estatal.
- VI. La manifestación de impacto ambiental evaluada y autorizada por la Secretaría de Urbanismo y Medio ambiente.

---

<sup>6</sup> La Licencia de Aprovechamiento de Minerales o Sustancias Pétreas, es el documento por el cual la Secretaría autorizará al titular del predio o su representante legal, a ejecutar actividades de aprovechamiento por un tiempo o volumen específicamente determinados.



- VII. El plano topográfico georeferenciado.
- VIII. El pago de los derechos correspondientes.
- IX. La licencia municipal.

Con esto podemos observar que para la explotación legal de un banco de material, se deben cubrir ciertos requisitos de responsabilidad de los gobiernos estatal y municipal, por lo tanto es necesario hacer acciones coordinadas tendientes a la simplificación administrativa, que permitan el control de este tipo de aprovechamientos, ya que por cada banco inspeccionado, se sabe que existen diez funcionando de manera irregular.

Para ejemplificar más claramente lo anterior, es necesario señalar que con fecha 10 de marzo de 2006, comparece ante la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente un ciudadano a presentar formal denuncia por la explotación de un banco de material pétreo ubicado en parte noreste, sobre el libramiento norte de Tacámbaro, sobre un cerro llamado "Cerro Partido", ya que existe la posibilidad de un derrumbe, además de que se está afectando la producción agrícola de esa zona de la ciudad.



**K. Fotografía que ilustra la contaminación ambiental que produce la explotación de un banco de material pétreo**

En atención a la citada denuncia ciudadana la citada dependencia acuerda un inicio de procedimiento, con la finalidad de que personal de la Secretaría se constituyera en legal y debida forma en el predio señalado a fin de verificar si efectivamente se están realizando trabajos de explotación de material pétreo y en caso afirmativo requerirle al propietario para que muestre la licencia de aprovechamiento de materiales pétreos que expide la citada dependencia.

Del acuerdo citado en el párrafo anterior se realizó una visita de inspección, por la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente en mayo de 2006 en el predio citado con anterioridad, entendiéndose la misma con el Director de Maquinaria del Ayuntamiento de Tacámbaro, asentándose en el acta respectiva

---

lo siguiente: <sup>7</sup> “A FIN DE DAR CUMPLIMIENTO AL ACUERDO EMITIDO POR LA SECRETARIA DE FECHA 29 DE MARZO DE 2006 SE REQUIRIO AL DIRECTO DE MAQUINARIA DEL MUNICIPIO EXHIBIERA UNA COPIA DE LA LICENCIA DE EXPLOTACIÓN DEL BANCO DENOMINADA (Sic) “CERRO PARTIDO” O QUE EN CASO CONTRARIO SE LE OTROGARÁ UN TERMINO DEL 10 DÍAS HABLESPARA QUE LA HICIERA LLEGAR A LA DEPENDENCIA ESTATAL MENCIONADA. ACTO CONTINUO SE NOTIFICO AL REPRESETANTE MUNICIPAL QUE DE IGUAL FORMA SE TIENEN INSTRUCCIONES PARA SUSPENDER TODO TIPO DE EXPLOTACIÓN DEL BANCO; YA QUE EN ESTE MOMENTO SE ENCUENTRAN SEIS CAMIONES TIPO VOLTEO SER CARGADOS CON UNA MAQUINA TIPO RETROEXCAVADORA, ACTO CONTINUO Y EN USO DE LA PALABRA EL C. DIRECTOR DE MAQUINARIA MUNICIPAL MANIFIESTA QUE EL BANCO TRABAJA ESPORADICAMENTE UNICA Y EXCLUSIVAMENTE PARA OBRAS DEL AYUNTAMIENTO COMO LO ES EN ESTOS MOMENTOS, CUYO MATERIAL EN SU MODALIDAD ES DE CEMENTANTE Y/O TEPETATE EL CUAL ES UTILIZADOPARA REVESTIR OBRAS RURALES MUNICIPALES Y QUE SOLICITA EN ESTE MOMENTO SE DETENGA LA SUSPENSIÓN HASTA EN TANTO EL C. SR. PRESIDENTE MPAL. ESTABLESCA (Sic) COMUNICACIÓN CON (Sic) C. SACRETARIO DE URBANISMO EN EL ESTADO; QUE POSTERIORMENTE SE HARAN LLEGAR LOS TRÁMITES QUE SE REQUIERAN, EN VIRTUD DE LO ANTERIOR NO SE LLEVA A CABO LA SUSPENSIÓN, ADEMÁS DE NO EXISTIR ELEMENTOS FISICOS QUE PERMITAN PONER LOS SELLOS CORRESPONDIENTES, DADO QUE EL BANCO SE ENCUENTRA

---

<sup>7</sup> Fuente: Expediente D.P. 05/2006, Unidad de Asuntos Jurídicos, Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, Gobierno del Estado de Michoacán.

COMPLETAMENTE ABIERTO SIN NINGUNA  
INFRAESTRUCTURA...”<sup>8</sup>



**L. Fotografía que capta la contaminación de la atmósfera por emisión de gases y polvos**

Del anterior acto administrativo podemos observar una serie de irregularidades cometidas, entre las que se pueden señalar las siguientes:

- El banco de material era explotado por personal del propio Ayuntamiento de Tacámbaro.
- La explotación fue encontrada en flagrancia.
- Los inspectores no suspendieron la obra, aún y cuando llevaban la orden por escrito para hacerlo.

---

<sup>8</sup> Acta administrativa levantada por la Unidad de Inspección y Vigilancia de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Michoacán, a las 13 horas del día 16 de mayo de 2006, dentro del procedimiento administrativo D.P. 05/2006.

- El funcionario municipal justifica su actuar, en el hecho de que el material extraído es utilizado para obras propias del ayuntamiento.
- El ayuntamiento no otorgo el permiso temporal administrativo que prevé el reglamento de la ley ambiental del estado.



**M. Fotografía que capta la extracción de arena y grava de un banco de materiales y sustancias pétreas**

De los puntos señalados anteriormente se pueden advertir varias irregularidades en la actuación pública, tanto estatal como municipal, en donde presumiblemente el ayuntamiento puede ser sancionado por no cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 31, 32, 33 y demás relativos del Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo referentes a la

---

obtención de la Licencia de Aprovechamiento de Minerales y Sustancias Pétreas.<sup>9</sup>

La coordinación administrativa nos permitiría un acercamiento institucional entre el gobierno del estado y sus municipios, en donde se establezca la capacitación y adiestramiento, en materia de inspección y vigilancia ambiental de las diversas autoridades encargadas de aplicar la norma.

Es importante señalar que en realidad hubo una afectación al medio ambiente por la explotación de un banco de material por el ayuntamiento de Tacámbaro, ya que el uso racional del suelo es una condición insustituible para preservar el equilibrio ecológico, estabilizar el clima, frenar la desertificación y salinización, evitar la erosión y mejorar la recarga de acuíferos, por ello es necesario coordinar acciones de inspección y vigilancia, así como de capacitación, para evitar como en el presente ejemplo la mala actuación pública, por cualquiera que haya sido la causa, ya fuese ignorancia de la ley, inspectores incompetentes, lagunas legislativas, ello a fin de contrarrestar cualquiera que sea la causa.

---

<sup>9</sup> Es importante señalar que el artículo 31 del Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo establece que: "Para el aprovechamiento de minerales o sustancias, ya sea en terrenos ejidales, comunales, privados o públicos dentro del Estado, se requerirá de Licencia de Minerales y Sustancias Pétreas expedida por la Secretaría. Tratándose de terrenos de los municipios, se deberá obtener previamente un permiso temporal administrativo, otorgado por la autoridad municipal correspondiente."



**N. Vista panorámica del daño irreversible causado al medio ambiente por la sobreexplotación de una mina**

**4.2. La necesidad de descentralizar atribuciones administrativas, a través de los convenios de coordinación entre el Gobierno del Estado de Michoacán y los ayuntamientos, como instrumento para la procuración de justicia ambiental.**

La acción regulatoria del estado mexicano sobre el aprovechamiento de los recursos naturales, ha estado concentrado en la federación al amparo de la interpretación constitucional de que la palabra nación equivale a federación.

Tanto la legislación federal como estatal ambiental, debe reconocer la capacidad de los gobiernos municipales para regular la materia ambiental, establecida de acuerdo a las necesidades específicas de cada región, por lo que deben considerarse como un medio idóneo para la descentralización de funciones y responsabilidades, a través de la celebración de convenios de coordinación o de colaboración.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, es por una parte, una ley cuyo objeto es la protección al ambiente y la restauración del equilibrio ecológico y por la otra, es una ley que descentraliza ciertas atribuciones a los gobiernos locales, es decir, la federación no delega la facultad de legislar la materia que le es exclusiva, pero sí delega a los estados y sus municipios, la facultad de aplicar sus propias leyes.<sup>10</sup>

El proceso descentralizador debe ir encaminado a la delegación de atribuciones tendientes a la conservación y protección del medio ambiente, de acuerdo con las capacidades económicas, políticas, culturales y sociales de cada región o municipio; tal delegación de atribuciones se puede ejemplificar con la capacidad descentralizada de una autoridad, para ordenar las medidas de urgente aplicación, a fin de evitar de que la fuente de contaminación pueda afectar de manera irreparable al medio ambiente.

Es importante señalar que la resistencia a la descentralización sea motivada por la falta de recursos financieros, sin embargo aunado a este proceso delegatorio, debe estar instrumentada una política de coordinación fiscal, de tal manera que se generen nuevos derechos o recaudaciones tributarias a favor de los gobiernos locales y municipales.

---

<sup>10</sup> El artículo 13 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente establece que: "Los Estados podrán suscribir entre sí y con el Gobierno del Distrito Federal, en su caso, convenios o acuerdos de coordinación y colaboración administrativa, con el propósito de atender y resolver problemas ambientales comunes y ejercer sus atribuciones a través de las instancias al efecto determinen, atendiendo a lo dispuesto en las leyes locales resulten aplicables.



En el objeto del proceso de descentralización, es necesario definir claramente los criterios que deben ser observados, pues durante el cruce de responsabilidades y atribuciones, pueden surgir diversas inconformidades, pues la descentralización no debe constituirse como la respuesta del gobierno delegatorio a los reclamos y demandas de la sociedad.

Sin embargo existen objetos que demandan compromisos y corresponsabilidades que los gobiernos locales y municipales, no están dispuestos a asumir, ya sea por razones económicas, políticas, culturales o sociales; lo que hace necesario que los diversos órdenes de gobierno se coordinen, pues es más viable el desarrollo cuando las instituciones, ya sean públicas, privadas, productivas o sociales, se esfuerzan en forma coordinada sobre un mismo proyecto.

Debemos resaltar que un proceso de descentralización en materia ambiental debe estar perfectamente estructurado, tomando en consideración todos los factores políticos, económicos, sociales y culturales; además de que deben estar bien respaldados por instituciones fuertes y capaces de llevar a cabo la nueva encomienda, a través de la adaptación del marco legal y su reestructuración organizacional.

La falta de homogeneidad en la estructura, de experiencia y sobre todo de la disposición de recursos para atender la política ambiental entre los municipios del estado de Michoacán hace necesaria la intervención del gobierno local a fin de instrumentar mecanismos de apoyo a los municipios con mayor carencia, a través de la coordinación de acciones.

Una política de descentralización administrativa debe diseñarse con la finalidad de apoyar a los ayuntamientos más desprotegidos en la capacitación técnica, elaboración de sistemas de diagnóstico y en la coordinación del desarrollo de una política ambiental homogénea para todo el estado.

Es necesaria la descentralización de algunas funciones administrativas a través de los convenios de coordinación, como pueden ser, operativos en materia de inspección y vigilancia, levantamiento de actas de inspección, la aplicación de medidas de seguridad de urgente aplicación, la recepción y desahogo de pruebas en los procedimientos, el auxilio de la fuerza pública, la administración de las áreas naturales protegidas de competencia estatal etc.

Para ejemplificar la idea anterior es necesario referir que con fecha de recibido 4 de mayo de 2006 por la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, fue remitido por el Presidente Municipal de Chilchota un Oficio en el cual señala que el 10 de febrero de 2006 vecinos de la calle Francisco I. Madero de Chilchota Michoacán, hicieron extensiva ante esa autoridad municipal su inconformidad respecto de los trabajos de urbanización del fraccionamiento denominado "Las Bugambilias", ya que tal desarrollo fue autorizado como lotificación con fecha 18 de agosto de 2004, por el entonces presidente municipal.

Con la finalidad de solucionar la problemática planteada por los vecinos, la autoridad municipal llevo a cabo una revisión

---

del expediente técnico sobre la autorización del fraccionamiento en cuestión, encontrando diversas irregularidades.<sup>11</sup>

Ante tales circunstancias la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente inició el procedimiento administrativo D.P. 14/2006, mediante acuerdo de fecha 06 de junio de 2006 , en el cual se ordena comisionar personal de la citada dependencia para que se presenten en el citado predio, con la finalidad de que se requieran al propietario, representate legal y/o quien resulte responsable de la obra para que exhiba la verificación de congruencia del dictamen de uso de suelo y la resolución de la manifestación de impacto ambiental.

Posteriormente el día 08 de junio de 2006 se realizó la inspección de la que se desprende que no se respetaron las áreas de donación a favor del Gobierno del Estado de Michoacán y del Ayuntamiento de Chilchota, asimismo el propietario con

---

<sup>11</sup> Fuente: Unidad de Asuntos Jurídicos, Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, Gobierno del Estado de Michoacán, expediente D.P. 14/2006. Las irregularidades detectadas por el Presidente Municipal de Chilchota, que fueron señaladas por oficio número BUG-I-06 de fecha de recibido 04 de mayo de 2006 a la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, son las siguientes:

1. *No se cuenta con dictamen positivo de uso de suelo, consecuentemente no se tiene verificación de congruencia.*
2. *No hay estudio de manifestación de impacto ambiental.*
3. *No se encontró visto bueno de lotificación y vialidad.*
4. *Como el fraccionamiento colinda con carretera federal, no se cuenta con oficio de no afectación de zona federal ni proyecto de entroncamiento autorizado por parte de la Secretaria de Comunicaciones y Transporte.*
5. *No se cuenta con oficio de no afectación de zona federal emitido por la Comisión Nacional del Agua ya que el fraccionamiento colinda al este con arrollo de agua.*
6. *No existe oficio de factibilidad de suministro de energía eléctrica ni plano autorizado.*
7. *No existe oficio de factibilidad de suministro de agua potable ni alcantarillado, ni plano autorizado.*
8. *No se cuenta con deslinde catastral.*
9. *No se dejó área verde.*
10. *No se escrituró el área de donación al municipio ni al Gobierno del Estado.*

---

quien se entendió la citada diligencia administrativa no contaba con la verificación de congruencia del dictamen de uso de suelo, así como la autorización de la manifestación de impacto ambiental que expide la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente.

Del anterior asunto se puede hacer diversas observaciones, a saber:

- El ayuntamiento autorizó de manera ilegal una lotificación, cuando debió ser un fraccionamiento, pues del plano de lotificación y vialidad que obra en el expediente, se desprende que no únicamente se lotificó un predio, sino que se abrieron nuevas vialidades.
- Previamente a la autorización del fraccionamiento se debieron obtener de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, la verificación de congruencia del dictamen de uso suelo, así como la autorización de la manifestación de impacto ambiental.
- Y finalmente la cita textual del multicitado oficio que envió al Presidente Municipal de Chilchota a la dependencia estatal que a la letra dice: *“Ante tal situación acudimos a esta instancia a fin de que manera coordinada hagamos cumplir la ley de la materia.”*<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Vale la pena señalar que como petición final el Presidente Municipal de Chilchota pide: *“SEGUNDO.- Una vez que se constate que el fraccionador no acató la ley de desarrollo urbano, procedamos a clausurar los trabajos de urbanización en el multicitado fraccionamiento, se le apliquen las sanciones procedentes y de ser necesario se declare previo procedimiento administrativo la cancelación del permiso del fraccionamiento 2LAS BUGAMBILIAS.”*

Por ello es necesario hacer una reflexión de la actuación administrativa de los municipios en el estado, pues del caso anterior se desprende claramente que no aplicó correctamente la ley de desarrollo urbano, misma que se correlaciona con la ley ambiental de nuestro estado; estos actos no se deben dejar impunes, se debe buscar responsables, para posteriormente tomar las medidas jurídicas pertinentes mismas que pueden afectar patrimonialmente a diversos actores como puede ser la cancelación de la autorización al fraccionador, así como la instauración de un procedimiento administrativo de responsabilidades al funcionario que obro de mala fe.

Por lo anterior es necesario crear lazos de coordinación entre el Gobierno del Estado de Michoacán y los ayuntamientos, a través de la descentralización administrativa, construida esta, sobre líneas de acción tendientes a la capacitación del personal de los ayuntamientos, al apoyo técnico, a la asignación de recursos y a la conjunta inspección y vigilancia de la normatividad ambiental, así como en la administración de las áreas naturales protegidas de competencia estatal, pues no es suficiente la actual estructura estatal para velar por la procuración de justicia ambiental, solo basta recordar la estructura con que cuenta la Procuraduría del Medio Ambiente del Estado de México, presentada en el punto anterior.

Uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos es el derecho a la justicia, es decir la capacidad de los individuos de presentarse ante los tribunales o autoridades administrativas, en su caso, para demandar el reconocimiento de sus derechos. Por ello es necesario acudir al concepto de gobernabilidad en materia ambiental, que se define como el equilibrio que existe

entre las demandas sociales y la capacidad que tienen nuestras autoridades para atenderlas; por lo cual debe ser una preocupación del estado tener eficiencia en sus instituciones, a través del mantenimiento del orden y la ley, para garantizar a la sociedad la capacidad de respuesta a sus demandas.

En la última década el cambio y la conciencia social se han venido transformando y la materia ambiental no es la excepción, pues día a día aumenta la preocupación por conservar y proteger el medio ambiente; para lo cual es necesario que la normatividad se vaya adaptando paralelamente en forma adecuada; pero el cambio ha sido tan vertiginoso, que las instituciones no han podido con la responsabilidad encomendada, lo que ha derivado en una alarmante ingobernabilidad ambiental, pues existe un grave problema de aplicación del derecho.

Como ejemplo de la ingobernabilidad ambiental, tenemos que el Director de Proyectos e Ingeniería de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del Gobierno del Estado de Michoacán, con fecha 21 de noviembre de 2005 envía un oficio al Secretario de Urbanismo y Medio Ambiente para que le informe si la explotación de un banco de material pétreo tiene permiso o autorización para llevar a cabo el citado aprovechamiento.<sup>13</sup> Lo anterior porque tiene pendiente una indemnización del pago de derechos de vía para la construcción de la autopista Morelia – Aeropuerto.

---

<sup>13</sup> Fuente: Unidad de Asuntos Jurídicos, Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, Gobierno del Estado de Michoacán, expediente D.P. 03/2006.

---

Con fecha 5 de diciembre de 2005, el Secretario de Urbanismo y Medio Ambiente, responde a su homologa de Comunicaciones y Transportes que no existen antecedentes del banco referido y que por lo tanto se tomaran las medidas necesarias para iniciar el procedimiento correspondiente.<sup>14</sup>

Posteriormente se realiza una visita de inspección el 24 de marzo de 2006, en la cual evidentemente confirman que se esta explotando el banco y que el material extraído es utilizado para mejorar las brechas y las terracerías.<sup>15</sup>

En el expediente obra un oficio, mediante el cual el Presidente Municipal de Charo Michoacán con fecha 12 de agosto de 2005 hace una carta de presentación a un propietario de un predio rustico ubicado en las inmediaciones de la comunidad de La Goleta, el cual será despalmado para la extracción de materiales de construcción que se destinaran a trabajos del propio ayuntamiento.<sup>16</sup>

Asimismo glosado en el expediente consta que con fecha 18 de agosto de 2006, el Presidente del Comisariado Ejidal de La Goleta Municipio de Charo Michoacán y el Encargado del Orden del mismo municipio, otorgaron a favor del propietario

---

<sup>14</sup> De la respuesta citada, la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, emitió acuerdo de fecha 14 de marzo de 2006, en el cual da inicio al procedimiento administrativo, ordenando la visita de inspección en el banco de material pétreo ubicado en el municipio de Charo.

<sup>15</sup> En una primera inspección se constato que se estaban realizando trabajos tendientes a la explotación de los bancos de material, sin embargo el personal comisionado no suspendió o clausuró el aprovechamiento, a pesar de que el oficio y acuerdo de comisión así lo ordenaba; por lo que se tuvo que ordenar una segunda inspección, llevándose a cabo el día 07 de julio del año 2006, en la cual se fijaron sellos de clausura toral y temporal.

<sup>16</sup> Fuente: Unidad de Asuntos Jurídicos, Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, Gobierno del Estado de Michoacán, expediente D.P. 03/2006.

citado en el párrafo anterior, una constancia en la cual le facilitan los materiales de sus propiedades, sin percibir o cobrar algún centavo, ya que serán utilizados para los trabajos del ayuntamiento, comunidades aledañas y para caminos de siembra del propio municipio.

El derecho es una herramienta que dota a la autoridad de fuerza legal de carácter coactivo, que le permite exigir de los ciudadanos una determinada conducta, bajo la amenaza de una sanción o en su caso a través de la fuerza pública, en el citado caso fue necesaria la aplicación de un medio de apremio para evitar que se siguiera explotando el banco de material, aun y cuando el propietario tenía el consentimiento de la autoridad municipal y del comisario ejidal; obviamente autoridades incompetentes para expedir las licencias de aprovechamiento de materiales y sustancias pétreas.

Es necesario, como en casos anteriores, hacer un análisis del caso concreto en donde podemos destacar lo siguiente:

- El ayuntamiento de manera irresponsable, ignorante, o bien, con intención de beneficiar intereses particulares, otorgo un oficio de presentación del propietario del predio, mediante el cual pretendía dar una aprobación disfrazada para explotar un banco de material, sin tener las facultades legales para hacerlo y sin ser además el documento idóneo para ello.
- El comisariado ejidal y el encargado del orden de la localidad de La Goleta del Municipio de Charo Michoacán, dieron su autorización para la explotación, pero no hay ningún antecedente en el cual la asamblea



del ejido haya dado su aprobación para el aprovechamiento.

- La Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente inicio de oficio un procedimiento administrativo de inspección y vigilancia, por un documento que no era propiamente una denuncia, como lo fue la solicitud de información de la Secretaria de Comunicaciones y Obras Públicas.

Hay un vacío legislativo en materia ambiental en el estado, sólo hay que remitirnos al artículo 182 de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán, que establece que se considerarán infracciones a la ley, 26 fracciones, de las cuales doce están derogadas, pero el caso más sensible lo tenemos en la fracción XXVI, la cual señala que las demás acciones u omisiones que contravengan las disposiciones de la ley y del reglamento deberán ser sancionadas, pero en todo el documento legislativo no tiene cuál sanción aplicar.

Es importante hacer hincapié en que la falta de aplicación administrativa de la normatividad ambiental tiene varios factores como son: la legislación poco clara, la poca difusión y conocimiento de la norma ambiental, la falta de estructuras adecuadas para atender la denuncia ciudadana y principalmente la heterogeneidad de los criterios para aplicar la normatividad, así como algunos vicios institucionales señalados con anterioridad.

Los problemas que puede presentar la aplicación administrativa de la legislación ambiental puede tener otras causas como su complejidad técnica, así como los altos costos

que implica producir las pruebas necesarias, la dificultad para determinar los nexos entre las acciones u omisiones realizadas y los efectos indeseables provocados al medio ambiente, por ello es importante generar una estructura administrativa coordinada entre los diversos órdenes de gobierno, para que dentro de sus respectivas competencias tengan todas las facilidades para resolver los conflictos y para imponer las sanciones correspondientes, respaldadas de un procedimiento jurídicamente bien estructurado.

Para llevar a cabo lo anterior es necesaria la descentralización administrativa a través de los convenios de coordinación, entendida ésta como un medio para alcanzar el desarrollo sustentable que equilibre el crecimiento económico con el ecológico, buscando que los beneficios y costos se distribuyan equitativamente entre los diversos sectores.

Por lo tanto, la descentralización debe justificarse como opción para abatir la ingobernabilidad ambiental, en la medida que se fomente la participación de los diversos sectores público, privado y social, a través de procesos de acción más democráticos y transparentes.

La idea de la interdependencia entre las diversas autoridades gubernamentales en sus tres niveles se refiere a la cooperación equitativa, para atender el bien común o interés general.

La distribución de competencias debe ser coherente con los ámbitos espaciales que pueden administrar lógicamente cada uno de ellos, procurando fomentar la participación independiente

y coordinada. Aunque existen fenómenos que por su magnitud y alto potencial de riesgo o vulnerabilidad, deben mantenerse como atribución federal en cuanto a su gestión ambiental, como ejemplo tenemos a la industria nuclear.

Un mecanismo para llevar a cabo el proceso de descentralización administrativa, se establece a través de la suscripción de convenios de coordinación, los cuales de manera general no deben estar sectorizados, pues la gestión ambiental no debe abordarse de manera exclusiva a cada uno de los elementos ambientales por separado, por el contrario lo aconsejable es que se atiendan de manera conjunta.

#### **4.3. Criterios para coordinar las acciones entre el Gobierno del Estado de Michoacán y los ayuntamientos**

La coordinación administrativa esta relacionada con el proceso de descentralización, el cual ha adquirido una nueva formalidad lógica que se debe tomar en cuenta, como es la subsidiariedad, el cual es un principio de organización institucional, donde el proceso de toma de decisiones es más eficiente a escalas más pequeñas, que en unidades administrativamente más grandes. Este principio es inherente a la idea doctrinaria del federalismo y de la autonomía local, donde hay una preferencia social por los niveles de decisión de mayor proximidad a los ciudadanos, lo que se traduce en una atención más directa y personalizada de los problemas ambientales en la entidad.

Todo proceso de descentralización debe prever la posibilidad de empalmar los intereses individual, regional,

nacional y global, ya que el interés individual o local no necesariamente es compatible con el interés nacional y mucho menos con el interés global.

La mayoría de los municipios del Estado de Michoacán no cuentan con apoyos técnicos y elementos jurídicos necesarios para desarrollar una buena gestión ambiental, lo que los obliga a implementar nuevos mecanismos que les permitan estar en posibilidades de consolidar esfuerzos para atender la procuración de justicia ambiental.

En la siguiente tabla se esquematiza la participación y responsabilidad de los tres órdenes de gobierno, en el proceso de descentralización administrativa, atendiendo a las principales categorías a desarrollar en la gestión ambiental:<sup>17</sup>

<b>CATEGORÍA</b>	<b>GOBIERNO FEDERAL</b>	<b>GOBIERNO ESTATAL</b>	<b>GOBIERNO MUNICIPAL</b>
Normas oficiales mexicanas	Diseño de normas		
Regularización directa y licenciamiento	Formulación y expedición	Información	

<sup>17</sup> El bien jurídico tutelado por el derecho ambiental, es el derecho a un medio ambiente sano y para lograrlo no solo es necesaria la participación de los diversos ordenes gubernamentales, pues también se debe involucrar a diversas entidades como las instituciones académicas, el sector privado o empresarial y las organizaciones sociales, a través de acciones de promoción, desarrollo y certificación de diversos proyectos ambientales o de la consulta y concertación social, a fin de tomar acuerdos para el cuidado del medio ambiente.

industrial			
Regularización directa de residuos y riesgos	Formulación y expedición	Información	
Autorregulación	Promoción y concertación	Promoción y concertación	Promoción y concertación
Criterios de regulación del desarrollo urbano	Definición de criterios	Aplicación y desarrollo de criterios	Aplicación y desarrollo de criterios
Áreas naturales protegidas	Promoción decreto, administración y financiamiento	Promoción decreto, administración y financiamiento	Promoción decreto, administración y financiamiento
Evaluación de impacto ambiental	Análisis y resolución	Autorización en principio	Autorización en principio
Instrumentos económicos	Diseño, promoción y aplicación	Promoción, recaudación y aplicación	Promoción, recaudación y aplicación
Promoción Educativa	Promoción y proyectos	Programas y proyectos	Programas y proyectos
Información Ambiental	Construcción del Sistema Nacional de Información Ambiental	Participación en la construcción del sistema de acceso	Participación en la construcción del sistema de acceso
Educación e Investigación	Programas y proyectos	Capacitación y aplicación de	Capacitación y aplicación de

		resultados	resultados
Inspección y Vigilancia	Instrumentación directa	Instrumentación	Instrumentación
Recursos Financieros	Mecanismo de coordinación fiscal	Recaudación y aplicación de instrumentos fiscales	Recaudación y aplicación de instrumentos fiscales

**Ñ. Tabla de categorías susceptibles a descentralizar en los tres ordenes de gobierno**

De las categorías mencionadas es necesario resaltar aquellas que pueden ser objeto de aplicación dentro del proceso de descentralización administrativa que propongo, a través de la coordinación institucional entre el Gobierno del Estado de Michoacán y sus municipios:

En lo que se refiere a las Normas Oficiales Mexicanas, la autoridad federal es la única encargada de diseñarlas y expedirlas, sin embargo los tres órdenes de gobierno deben vigilar su cumplimiento; sobre ellas no es necesario coordinar acciones, pues son parámetros técnicos obligatorios que no están sujetos a convenirse.

Sobre el licenciamiento industrial y la regularización de los residuos y riesgos, es necesario señalar, que las acciones de inspección y vigilancia nos permiten identificar las fuentes de contaminación industrial, por tal razón es un tema viable de convenirse entre los tres ordenes de gobierno, con la finalidad de que la autoridad que conozca primero del caso, pueda ordenar las medidas de urgente aplicación necesarias para evitar una afectación al medio ambiente, con la obligación de

que posteriormente se turne el expediente que contenga las respectivas actuaciones, a la autoridad competente para resolver el asunto.

La autorregulación, la educación y la investigación ambiental son viables, mediante el establecimiento de programas de desarrollo sustentable como una política de estado, tendientes a su promoción y concertación.

El desarrollo urbano entendido como el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, a través del Programa Estatal de Desarrollo Urbano y los programas municipales de desarrollo, es susceptible de ser convenido a fin de que la regulación administrativa de los desarrollos de los centros de población se haga conforme a la normatividad; un ejemplo claro de esta necesidad se observa al analizar que por cada visita de inspección de un fraccionamiento, se encuentran varios más en construcción, por tal razón es necesario que la autoridad que conozca primero de ese desarrollo, ordene las medidas de seguridad de urgente aplicación, a fin de que no se afecte al medio ambiente.<sup>18</sup>

Para ejemplificar la necesidad de coordinar acciones entre el Gobierno del Estado de Michoacán y los ayuntamientos, en virtud de la concurrencia en materia de desarrollo, solo basta

---

<sup>18</sup> El desarrollo de los centros de población es un problema muy grave, ya que los fraccionadores prefieren pagar pequeñas multas, que perder la inversión, o bien, construyen con la anuencia municipal, por ello son necesarios los convenios de coordinación de acciones en materia de inspección y vigilancia, ya que la autoridad estatal estaría facultada para ordenar las medidas de seguridad correspondientes y en caso de observar de que el gobierno municipal esta incurriendo en responsabilidades, puede denunciar el hecho a la Auditoría Superior de Michoacán.

---

hacer referencia a los artículos 276 y 278 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo, lo cuales señalan la facultad municipal para expedir los dictámenes de uso de suelo, respecto de las acciones de aprovechamiento urbano del suelo y de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente para emitir la verificación de congruencia de los mismos.<sup>19</sup>

Un problema importante es que la solicitud para obtener la verificación de congruencia del dictamen de uso de suelo emitida por la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, es que la solicitud la debe realizar el ayuntamiento correspondiente, trámite administrativo de carácter interinstitucional, que deja en estado de indefensión a los solicitantes ante cualquier arbitrariedad de los servidores públicos.

Respecto de las áreas naturales protegidas es necesario señalar que estas se establecerán mediante declaratoria que haga el titular del Poder Ejecutivo, previo estudio técnico que realice la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente en coordinación con los ayuntamientos.

---

<sup>19</sup> El artículo 278 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo señala que: *“Una vez expedido el dictamen, el Ayuntamiento procederá a gestionar ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la verificación de congruencia de los mismos, en los siguientes casos:*

- I. Para el aprovechamiento urbano del suelo que implique la transformación del terreno rústico en urbanizado;*
  - II. Para la lotificación y relotificación de terrenos...*
- ... Serán nulos de pleno derecho los dictámenes de uso de suelo para las instalaciones señaladas en este artículo, que expidan los Ayuntamientos y no cuenten con la verificación de congruencia correspondiente.”*



Asimismo los ayuntamientos que hubieren propuesto el establecimiento de un área natural protegida elaborarán el programa de manejo con la coordinación de la dependencia estatal y una vez elaborado, la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente podrá celebrar acuerdos o convenios con los ayuntamientos para su administración.

Para ejemplificar tal participación es necesario referir que con fecha 26 de septiembre de 2002 la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente emitió un acuerdo, mediante el cual se da inicio al procedimiento sobre declaración de área natural protegida en relación con “LA ZONA DE LOS HERVIDEROS Y EL SALTO”, ubicadas en el municipio de Puruándiro Michoacán.

Los gobiernos estatal y municipal, así como el Consejo Estatal de Ecología elaboraron el estudio técnico justificativo del “Parque Ecológico Agua Tibia-Jeroche”, del municipio de Puruándiro Michoacán, con la finalidad de declarar un área de 687-11-76.26 hectáreas como área natural protegida en la categoría de zona sujeta a preservación ecológica.

Con fecha martes 25 de enero de 2005 fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el decreto que declara área natural protegida al sitio conocido como “Parque Ecológico Agua Tibia-Jeroche” del Municipio de Puruándiro Michoacán de Ocampo, lo que hace necesario establecer mecanismos de coordinación interinstitucional entre el estado y el municipio para administración, inspección y vigilancia del área natural protegida decretada, ya que sin esas acciones se corre el riesgo de que todo se quede en el papel y no sea respetado, para ejemplo tenemos los asentamientos humanos irregulares.

Para que la autoridad competente este en condiciones de evaluar adecuadamente el impacto ambiental de un proyecto, es necesario que tenga bien determinada su competencia, en cuanto a la materia y alcances, con la finalidad de que sus autorizaciones no sean arbitrarias y vayan mas allá de lo que les permite la normatividad; por lo que la coordinación de acciones es básica, sobre todo para la verificación de condicionantes establecidas en la propia resolución.

Por lo que se refiere a los instrumentos económicos y los recursos financieros, los criterios se deben establecer, a través de un mecanismo de coordinación fiscal entre los tres órdenes de gobierno, en donde se especifique de manera particular y clara, la forma, mecanismos y procedimientos de recaudación y aplicación de los recursos; tales particularidades obligan la realización de instrumentos jurídicos más específicos, por lo que no es viable abordarlos en mi propuesta.

La información ambiental es un derecho constitucional, que debe ser regulado por una normatividad particular y por lo tanto no es un tema susceptible de ser convenido.

En materia de inspección y vigilancia es necesario establecer que la propia ley ambiental del estado señala la posibilidad de que los gobiernos federal, estatal y municipal podrán llevar a cabo convenios de coordinación para realizar conjuntamente o por separado actos de inspección y vigilancia, para verificar el cumplimiento de las diversas disposiciones legales en materia de protección al ambiente.

---

Lo anterior lo podemos ejemplificar en la narrativa del siguiente procedimiento administrativo radicado en la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente; ya que con fecha 20 de abril de 2006, el Presidente Municipal de Chavinda, envía un oficio a la autoridad estatal en el cual solicita que: “...DE LA MANERA MAS ATENTA SE VERIFIQUE LA CONSTRUCCIÓN DE LA GASOLINERA DEL...,*(sic)* EN ESTA POBLACION. YA QUE ESTA FUERA DE LA NORMA, Y SIN LOS PERMISOS CORRESPONDIENTES,*(sic)* ASI COMO CAMBIO DE USO DE SUELO.”<sup>20</sup>

En atención a la citada denuncia la dependencia estatal dictó un acuerdo de fecha 3 de mayo de 2006 mediante el cual da inicio al procedimiento administrativo, registrado bajo el número D.P. 014/2006, ordenándose visita de inspección a fin de que se solicite al propietario, representante legal o quien resulte responsable de la obra, el dictamen de uso de suelo, la verificación de congruencia y la autorización de la manifestación de impacto ambiental.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Fuente: Unidad de Asuntos Jurídicos, Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, Gobierno del Estado de Michoacán, expediente D.P. 014/2006.

<sup>21</sup> Asimismo el acuerdo de inicio de procedimiento señala en su punto cuarto que: “En caso de no exhibirse la documentación requerida relativa a la verificación de congruencia del dictamen de uso de suelo y del resolución de la manifestación de impacto ambiental y en el supuesto de que se estén ejecutando los trabajos de construcción denunciados, prevéngase al propietario o responsable de la obra para que de inmediato SUSPENDA la ejecución de los mismos, con el apercibimiento legal de que en caso de no hacerlo se ordenará la clausura definitiva, sin perjuicio de las sanciones administrativas y penales que pudieran resultar.”



**O. Vista panorámica de la construcción de una gasolinera en el municipio de Chavinda Michoacán**

Derivado del inicio de procedimiento, la entonces Unidad de Servicios Técnicos, ahora Unidad de Inspección y Vigilancia de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, realizó la visita de inspección con fecha 4 de mayo de 2006; y en la correspondiente acta administrativa de inspección se estableció que: *“Constituida en legal y debida forma en el sitio, procedí a verificar que efectivamente se están efectuando o ejecutando trabajos de construcción tendientes a la edificación de una Gasolinera, por tal motivo se le requirió al propietario el Sr..., que exhibiera el Dictamen de Uso de Suelo, Verificación de congruencia y Manifestación de Impacto Ambiental, por lo que al respecto, el propietario manifestó que no tenía los permisos, por*

*lo que en el acto se procedió a clausurar tal y como lo establece el Acuerdo en su punto CUARTO...”*



**P. Fotografía que capta la construcción de un contenedor de un tanque de gasolina**

Como la inspectora de la autoridad estatal se excedió en sus facultades al clausurar y no suspender como lo establecía el acuerdo de inicio de procedimiento de fecha 3 de mayo de 2006, el propietario del predio promovió un amparo en contra de esa violación garantías y para evitar el amparo de la justicia federal para el quejoso, la Unidad de Asuntos Jurídicos dictó un nuevo acuerdo con fecha 25 de mayo de 2006 en el cual se comisiona nuevamente a personal de la citada dependencia para que se constituyera en legal y debida forma en el predio donde se pretende construir una gasolinera y realice el levantamiento de los sellos de clausura, para que únicamente se haga una

prevención al propietario o responsable de la obra para que de inmediato suspenda las obras.<sup>22</sup>



**Q. Vista panorámica que ilustra la magnitud de la obra de construcción de una gasolinera en Chavinda**

Ahora bien con fecha 10 de mayo de 2006, el Director de Urbanismo y Obras Públicas del Ayuntamiento de Chavinda, envía oficio al Secretario de Urbanismo y Medio Ambiente, en el cual señala que a partir de la suspensión o clausura hecha por la dependencia estatal, el propietario del predio ha retirado materiales de construcción y equipo, violentando con esto la actuación de la autoridad estatal.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Con fecha 6 de junio de 2006, la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente realizó la visita de inspección en la cual se hace el levantamiento de los sellos clausura, previniendo al propietario del predio, para que suspenda la obra.

<sup>23</sup> El mismo empleado municipal, envió con fecha 21 de febrero de 2006 un oficio dirigido al dueño del predio, en donde se pretende construir una gasolinera en el que señala que: *“por este conducto se le notifica que este H. Ayuntamiento, procede a aplicar la clausura definitiva de las obras que realiza en la fracción del*

Del citado documento se aprecia que el ayuntamiento no es capaz de ejercer sus propias atribuciones, por diversas razones, en este caso no lo hace para evitarse problemas sociales porque la gente no quería la instalación de la estación de servicio de gasolina en ese lugar.

Por lo que es necesario recordar que es competencia del ayuntamiento la emisión del dictamen de uso de suelo, solicitar de manera interinstitucional la verificación de congruencia del citado dictamen a la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, así mismo es la facultada para emitir la licencia de construcción y de funcionamiento.

Por ello es necesario que exista un mecanismo de coordinación entre las diversas autoridades de los tres órdenes de gobierno, para que en el ámbito de sus respectivas competencias procuren la gobernabilidad ambiental; y para llevar a cabo esas acciones, la propia Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo establece un mecanismo muy útil, que son los convenios de coordinación y colaboración.

Un convenio de coordinación sería viable, en virtud de que la autoridad municipal, desde el momento en que conoció del caso de la gasolinera, pudo iniciar un procedimiento administrativo y en su caso aplicar las medidas de urgente

---

*predio denominado "Los Álamos" para la construcción de una estación de servicios (gasolinera), por no contar con los documentos que acrediten al cambio de uso de suelo, y licencia de construcción municipal correspondientes... Aunado a su negativa verbal de proporcionarnos documentación alguna o responder a nuestros exhortos y notificaciones realizadas con oportunidad, así como al desacato de la suspensión decretada por este H. Ayuntamiento y a la violación de sellos de clausura colocados en el sitio, se hace a creador (sic) a las sanciones penales correspondientes."*

aplicación para evitar el daño al ambiente, realizar la visita de inspección y posteriormente turnarla a la dependencia estatal ambiental para que siguiera con el procedimiento administrativo, utilizando los medios de apremio que la propia ley concede.

#### **4.4. Los convenios de coordinación administrativa como instrumento jurídico, para la realización de acciones de inspección y vigilancia en materia ambiental.**

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo establece que el Gobernador Constitucional del Estado podrá convenir con el Ejecutivo Federal, gobiernos de entidades federativas y Ayuntamientos, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario, asimismo deberá observar los criterios de racionalidad ambiental y uso sustentable de los recursos naturales que preserven la integridad biológica de los ecosistemas y su biodiversidad en la entidad.

La facultad de celebrar convenios de coordinación, también está regulada por la Ley del Equilibrio y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo estableciendo que el Gobernador del Estado, por sí o por conducto de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente dentro del ámbito de sus respectivas competencias, podrá celebrar convenios o acuerdos con la Federación y/o los ayuntamientos, a fin de establecer medidas de coordinación, concertación o fortalecimiento de las acciones tendientes a garantizar el equilibrio ecológico y protección al medio ambiente.



Los municipios a través de sus ayuntamientos podrán celebrar convenios de coordinación para prestar en forma eficaz los servicios públicos o para mejorar sus funciones administrativas; pero cuando se trate de la coordinación entre municipios de diferentes estados necesitarán la aprobación del Congreso local.

Una vez determinada la viabilidad jurídica para celebrar convenios de coordinación entre el Gobierno del Estado y sus municipios es necesario determinar las metas que buscamos alcanzar con este instrumento entre las que podemos señalar las siguientes:

- El fortalecimiento de las instituciones para atender la gestión ambiental.
- Desarrollar cuadros técnicos e institucionales locales, encargados de la gestión ambiental.
- Distribuir equitativamente las responsabilidades de la gestión ambiental.
- Atender de manera directa la problemática ambiental.
- Fortalecer el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia.
- Homogeneizar la capacidad de atención a la gestión ambiental, entre los municipios de la entidad.
- Disminuir los costos de operación para la atención de la denuncia ciudadana.
- Generar entre la población una conciencia de protección al ambiente, a través de una campaña mediática permanente interinstitucional.

Estas metas no pueden buscarse de manera desordenada, deben ir acordes con una estrategia estatal, la cual a su vez debe derivar de una estrategia nacional y global respectivamente; por lo que es necesario referir lo establecido por el Plan Estatal de Desarrollo Michoacán 2003-2008 que establece que la manera de abordar la cuestión del desarrollo sustentable, entendido éste como la correlación entre el bienestar social y la eficiencia económica, sin transgredir los límites biofísicos del mundo natural, es a través de una conciencia social sobre la ecología y la recuperación del poder de gestión y de decisión de las instituciones.

Por lo tanto, de manera coordinada los tres órdenes de gobierno habrán de definir criterios de sustentabilidad para la preservación ecológica; esta tarea deberá orientar las funciones gubernamentales hacia el mejoramiento de la calidad ambiental.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha establecido a su vez siete principios orientadores para alcanzar la sustentabilidad y que la protección ambiental sea concebida como un medio para promover el desarrollo humano, los cuales se enuncian a continuación:

- Eliminar la pobreza.
- Reducir el crecimiento demográfico.
- Distribuir más equitativamente los recursos.
- Contar con personas más saludables, instruidas y capacitadas.
- Procurar que haya gobiernos descentralizados más participativos.

- Favorecer la existencia de sistemas de comercio más equitativos.
- Procurar que haya una mejor comprensión de la diversidad de los ecosistemas, para instrumentar soluciones a problemas específicos en el plano local.

Los criterios señalados con anterioridad deben ser adoptados de manera general en el proceso de descentralización para ir en busca del mismo objetivo; el problema se puede presentar en las herramientas operativas para la gestión ambiental, pues habrá objetos que inmediatamente van resultar atractivos para los gobiernos locales, en donde el proceso de descentralización se va a consolidar de manera rápida y sencilla, pero habrá objetos que no estén dispuestos a asumirse por cuestiones económicas, políticas, culturales, sociales, técnicas o institucionales.

Por eso es necesario hacer una labor de consenso entre los diversos actores gubernamentales, para que se haga viable no sólo la transferencia de responsabilidades, sino la operatividad de las atribuciones convenidas.

El arraigar las acciones de capacitación y desarrollo en los diversos municipios de la entidad nos va a permitir que el sector público se comprometa con la aplicación de la normatividad ambiental, que las instituciones académicas tengan la oportunidad de participar activamente y que el sector privado aporte recursos o incentivos para mejorar el medio ambiente y mantener el equilibrio ecológico. Ya que si se establece una estructura coordinada entre los actores de la política ambiental,

es viable que se fortalezcan las oportunidades de desarrollo y de gestión ambiental.

Las acciones previstas en el convenio marco propuesto legitimaría la participación gubernamental de los gobiernos estatal y municipal, en los diversos procedimientos administrativos que se realicen y en caso de que exista alguna irregularidad en los mismos, la autoridad competente tendría la facultad de investigar los hechos denunciados y exigir su cumplimiento, en virtud de la celebración de los convenios; es decir, una autoridad vigilaría a la otra, porque ambas tendrían la posibilidad de iniciar procedimientos sobre el mismo asunto y en su caso, con la facultad para ordenar las medidas de seguridad de urgente aplicación, para evitar daños al medio ambiente.

#### 4.5. Conclusiones

1. La influencia de los intereses políticos y económicos o simplemente la ignorancia o negligencia de los actores que participan de manera directa o indirecta en la protección y conservación del medio ambiente, son causas fundamentales de la ingobernabilidad ambiental, tal y como lo pudimos comprobar con la solicitud realizada por el Presidente Municipal de Chavinda Michoacán al Secretario de Urbanismo y Medio Ambiente, en la que le manifiesta que la construcción de una gasolinera esta fuera de la norma; cuando la autoridad municipal es la facultada para expedir los dictámenes de uso de suelo y las licencias de construcción y funcionamiento.
  
2. Es necesario el fortalecimiento de las instituciones ambientales en el estado, aunque sabemos que los costos económicos, sociales y políticos son muy fuertes, sin embargo estos esfuerzos se deben ir implementando paulatinamente, sobre proyectos de gestión ambiental verdaderamente viables, pues como pudimos ver la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente hace las funciones de una procuraduría ambiental y urbana con un recurso humano de solo 8 personas.
  
3. La citada reestructuración debe ir empalmada con un adecuado proceso de descentralización administrativo, basado en una política preventiva que involucre los diversos sectores público, privado, social y académico,

---

quienes deberán asumir un papel responsable dentro del desarrollo sustentable.

4. El proceso de descentralización administrativa por servicios, funcional o institucional a través de la coordinación de acciones no necesariamente incluye la creación de nuevas instituciones, porque tiene un costo administrativo muy elevado; por eso es necesario consolidar los recursos existentes. Asimismo es necesario señalar que actualmente en el Congreso del Estado hay una iniciativa de la Ley de Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán, la cual contempla la creación de una procuraduría ambiental y urbana, pero dicha iniciativa no cuenta con los dictámenes de impacto regulatorio y presupuestal, para determinar el gasto público que la nueva dependencia implicaría.
  
5. Es inevitable señalar que la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo y su reglamento acarrean vicios muy antiguos, principalmente en el procedimiento administrativo, en la definición de competencias, en las formas de coordinación, en los procedimientos de ejecución de las sanciones y en la aplicación de las medidas de seguridad, para ejemplo podemos referir la inconstitucionalidad del artículo 194 de la citada ley, que nos habla de la suspensión de la resolución impugnada.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> La ambiental del estado establece cinco requisitos para solicitar la suspensión definitiva y la ley de amparo establece tres requisitos; y el artículo 73 fracción XV establece que el juicio de amparo es improcedente: *“Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo,*

- 
6. El sistema de distribución de competencias es aparentemente clara, pero en la práctica vemos que no es así, pues no podemos obviar que si una denuncia popular trae consigo problemas sociales o políticos, el funcionario público inmediatamente busca deslindarse de cualquier responsabilidad y la salida mas fácil es declararse incompetente.<sup>25</sup>
  
  7. Las denuncias sociales que representan algún tipo de problema social o económico, son olvidadas o archivadas por las autoridades competentes, lo que provoca que se siga atentando contra el medio ambiente, por eso necesario coordinar acciones entre el gobierno local y los municipios a fin de establecer mecanismos, lineamientos y criterios que permitan atender sistemáticamente la problemática ambiental.<sup>26</sup>
  
  8. Para evitar el accionar ocioso del mecanismo gubernamental y el gasto de recursos financieros, es necesario establecer criterios claros para determinar la

---

*que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.”*

<sup>25</sup> Es la misma referencia del caso de la gasolinera de Chavinda, en donde la autoridad municipal denuncia a la autoridad estatal la falta de permisos, siendo que ella misma es la encargada de emitir el dictamen de uso de suelo y de otorgar las licencias de construcción y funcionamiento.

<sup>26</sup> Tal es el caso de una empresa textilera llamada T- ANA o textiles GAMATEX ubicada en la localidad de Zinapécuaro Michoacán, que no ha sido suspendida o sancionada, ya que representa una gran importancia económica para la región.

---

procedencia o improcedencia de los procedimientos administrativos.<sup>27</sup>

9. La coordinación interinstitucional permitirá que las autoridades que reciban una denuncia en donde no son competentes, puedan llevar a cabo medidas de seguridad de urgente aplicación por el severo daño irreparable causado al medio ambiente, como puede ser la suspensión total temporal de algún aprovechamiento, con la finalidad de que posteriormente turnen el expediente a la autoridad competente, para que esta pueda resolver en plenitud de facultades.

---

<sup>27</sup> Puede iniciarse un procedimiento administrativo por la explotación de un banco de material pétreo y que por la misma ubicación del predio es difícil determinar quien el es propietario y más aún quien es el responsable de la explotación.



## **PROPUESTA**

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo establece que el Gobernador Constitucional del Estado podrá convenir con el Ejecutivo Federal, gobiernos de entidades federativas y Ayuntamientos, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario, asimismo deberá observar los criterios de racionalidad ambiental y uso sustentable de los recursos naturales que preserven la integridad biológica de los ecosistemas y su biodiversidad e la entidad.

La facultad de celebrar convenios de coordinación, también está regulada por la Ley del Equilibrio y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo estableciendo que el Gobernador del Estado, por sí o por conducto de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente dentro del ámbito de sus respectivas competencias, podrá celebrar convenios o acuerdos con la Federación y/o los ayuntamientos, a fin de establecer medidas de coordinación, concertación o fortalecimiento de las acciones tendientes a garantizar el equilibrio ecológico y protección al medio ambiente.

Los municipios a través de sus ayuntamientos podrán celebrar convenios de coordinación para prestar en forma eficaz los servicios públicos o para mejorar sus funciones administrativas; pero cuando se trate de la coordinación entre

municipios de diferentes estados necesitarán la aprobación del Congreso local.

**El Convenio de coordinación de acciones para la protección y preservación del medio ambiente del municipio de Morelia Michoacán, como herramienta para optimizar la gestión ambiental.**

Ante la inviabilidad económica que representa crear una nueva institución pública que vele por la gobernabilidad ambiental, **propongo la celebración de un convenio marco de coordinación de acciones entre el Gobierno del Estado de Michoacán y los Ayuntamientos**, a fin de enfrentar de forma conjunta y eficiente la problemática ambiental.

**CONVENIO DE COORDINACIÓN DE ACCIONES PARA LA PROTECCIÓN Y PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DEL MUNICIPIO DE \_\_\_\_\_, MICHOACÁN, QUE CELEBRAN POR UNA PARTE, EL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, REPRESENTADO EN ESTE ACTO POR EL \_\_\_\_\_, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO, ASISTIDO POR \_\_\_\_\_, SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR \_\_\_\_\_, SECRETARIO DE URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE, A QUIENES EN LO SUCESIVO SE LES DENOMINARÁ "EL GOBIERNO DEL ESTADO" Y POR LA OTRA EL AYUNTAMIENTO DE \_\_\_\_\_, MICHOACÁN, REPRESENTADO EN ESTE ACTO POR \_\_\_\_\_, PRESIDENTE MUNICIPAL, \_\_\_\_\_, SÍNDICO MUNICIPAL Y**

---

-----, SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO, A QUIENES EN LO SUCESIVO SE LES DENOMINARA "EL AYUNTAMIENTO", QUIENES SE SUJETAN AL TENOR DE LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLÁUSULAS:

**D E C L A R A C I O N E S :**

**I. Declara "EL GOBIERNO DEL ESTADO":**

- I.1. Que está interesado en celebrar el presente convenio, a efecto de coordinarse con "EL AYUNTAMIENTO" para participar en las acciones de protección y preservación del medio ambiente del Municipio de -----, Michoacán.
- I.2. Que el Titular del Poder Ejecutivo cuenta con facultades para suscribir el presente convenio en términos de los artículos 60 fracción XXII, 62, 66 y 130 párrafo segundo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 8° y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo; 3° fracciones I y IV, 4° fracción VI, 6° fracción I, 7° fracción I, 8° fracciones I, II y VII, 9°, 60, 61 y 66 de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo.
- II.3. Que para efectos del presente convenio señala como su domicilio el ubicado en Avenida Madero Poniente, número 63 de la zona centro de la ciudad de -----, Michoacán.

---

**II. Declara "EL AYUNTAMIENTO":**

II.1. Que es un órgano de gobierno de elección popular, investido de personalidad jurídica para convenir en los términos del presente instrumento de conformidad con lo señalado en los artículos: 11 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 113 y 123 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 2 y 11 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán; 5, 14 fracción III, 29 y 30 del bando de Gobierno Municipal de \_\_\_\_\_.

II.2. Que el Presidente Municipal \_\_\_\_\_, tiene facultades para celebrar todos los convenios, contratos y en general los instrumentos jurídicos para el despacho de los asuntos administrativos, de conformidad con los artículos 14 fracción I y 49 fracción XII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

II.3. Que señala como domicilio legal el ubicado en \_\_\_\_\_.

**III. DE LAS PARTES:**

III.1. Que reconocen mutuamente la personalidad con que se ostentan y en consecuencia han considerado conveniente la celebración del presente convenio para realizar acciones conjuntas de inspección y vigilancia

---

en materia ambiental dentro del territorio del Municipio de \_\_\_\_\_, Michoacán.

En base a las declaraciones anteriores, las partes reconocen mutuamente la personalidad con que se ostentan, obligándose en el presente instrumento, al tenor de las siguientes:

### **C L Á U S U L A S :**

**PRIMERA.** El presente convenio tiene por objeto establecer las bases conforme a las cuales “**EL GOBIERNO DEL ESTADO**” y “**EL AYUNTAMIENTO**”, coordinarán sus acciones para proteger y preservar el medio ambiente en el Municipio de \_\_\_\_\_, Michoacán.

**SEGUNDA.** Para la consecución del objeto señalado en la cláusula anterior, las partes convienen en formular y ejecutar conjuntamente un Programa Interinstitucional para Proteger y Preservar el Medio Ambiente del Municipio de \_\_\_\_\_, Michoacán, el cual deberá contener:

- I. Un diagnóstico de la problemática de la gestión ambiental en el Municipio de \_\_\_\_\_, Michoacán.
- II. La asignación de los recursos materiales, humanos y financieros de las partes que celebran el presente instrumento.
- III. La determinación de los criterios de coordinación para llevar a cabo acciones de inspección y vigilancia en materia ambiental.

- 
- IV. La determinación de los criterios de participación de los diversos sectores sociales, privados y académicos.

**TERCERA.** Las partes convienen en que para el desarrollo del programa referido en la cláusula anterior, actuarán de manera conjunta y coordinada en las siguientes actividades:

- I. Operación de un sistema integral de atención de las denuncias ciudadanas, presentadas por cualquier hecho, acto u omisión que cause o pueda causar daños al medio ambiente del Municipio de \_\_\_\_\_, Michoacán.
- II. La organización y financiamiento de los seminarios de capacitación y actualización, que para llevar a cabo el objeto del presente convenio se establezcan.
- III. Promocionar la participación de los sectores social, privado y académico.
- IV. Establecer en los términos a que se refiere este instrumento, las políticas y lineamientos normativos, técnicos y administrativos a los que se sujetarán las acciones de inspección y vigilancia que realicen las partes.
- V. Evaluar del cumplimiento de las metas establecidas para optimizar la gestión ambiental.
- VI. Vigilar la administración de las áreas naturales protegidas de competencia estatal que se encuentren dentro del municipio de \_\_\_\_\_.

**CUARTA.** Para el cumplimiento del objeto previsto en el presente instrumento, “**EL GOBIERNO DEL ESTADO**” se compromete a:

- 
- I. Establecer en los términos a que se refiere este instrumento, las políticas y lineamientos normativos, técnicos y administrativos a los que se sujetarán las acciones de inspección y vigilancia que realicen las partes.
  - II. Establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para la mejor ejecución de las acciones de inspección y vigilancia.
  - III. Capacitar al personal que proponga "**EL AYUNTAMIENTO**", a través de cursos, talleres y seminarios, mismos que se llevarán a cabo periódicamente de común acuerdo.
  - IV. Brindar a "**EL AYUNTAMIENTO**" asistencia técnica y jurídica que requiera para la consecución de los fines del presente convenio.
  - V. Designar y acreditar al personal adscrito a la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente que ejercerá acciones de inspección y vigilancia en materia ambiental.
  - VI. Emitir los acuerdos de inicio de procedimiento, así como los respectivos oficios de comisión para las labores de inspección y vigilancia en materia ambiental, en el ámbito de su respectiva competencia, de conformidad con la normatividad aplicable.
  - VII. Determinar las medidas de seguridad y de urgente aplicación, necesarias para la protección y conservación del medio ambiente del Municipio de \_\_\_\_\_, Michoacán, de conformidad con la normatividad aplicable.

---

**QUINTA.** Para el cumplimiento del objeto establecido en el presente instrumento jurídico "**EL AYUNTAMIENTO**" se compromete a:

- I. Apoyar a "**EL GOBIERNO DEL ESTADO**" en la capacitación de personal que cumpla con el perfil establecido de manera conjunta.
- II. Destinar en la medida de sus posibilidades a profesionales como apoyo a "**EL GOBIERNO DEL ESTADO**" para elaborar dictámenes técnicos derivados de los procedimientos administrativos que se instauren con motivo de la ejecución de las acciones conjuntas de inspección y vigilancia.
- III. Sujetarse estrictamente a las acciones que le corresponda realizar, de conformidad con lo dispuesto por el Programa referido en la cláusula segunda del presente instrumento, observando los lineamientos normativos, técnicos y administrativos, establecidos por "**EL GOBIERNO DEL ESTADO**".
- IV. Acordar con el "**EL GOBIERNO DEL ESTADO**" las acciones convenientes para el mejor desarrollo del Programa referido en la cláusula segunda de este instrumento.
- V. Proporcionar de acuerdo a sus posibilidades, los recursos materiales, financieros y humanos que se requieran, para el logro de los objetivos previstos en el presente instrumento.
- VI. Facilitar el auxilio de la fuerza pública para apoyar la realización de las visitas de inspección y vigilancia.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La fracción VI del cláusula quinta se debería omitir, para la celebración del convenio de coordinación de acciones con el Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, en virtud de que no tienen seguridad pública



- 
- VII. Realizar de operativos de inspección y vigilancia de manera conjunta con “**EL GOBIERNO DEL ESTADO**”.
- VIII. Coadyuvar de manera coordinada en el desarrollo de los procedimientos administrativos que se instauren con motivo de las denuncias ciudadanas que se deriven de la aplicación del presente convenio.
- IX. Presentar a “**EL GOBIERNO DEL ESTADO**” un informe mensual del avance de las acciones conjuntas realizadas al amparo del presente instrumento.
- X. Emitir los acuerdos de inicio de procedimiento, así como los respectivos oficios de comisión para las labores de inspección y vigilancia en materia ambiental, en el ámbito de su respectiva competencia, de conformidad con la normatividad aplicable.
- XI. Determinar las medidas de seguridad y de urgente aplicación, necesarias para la protección y conservación del medio ambiente del Municipio de \_\_\_\_\_, Michoacán, de conformidad con la normatividad aplicable.

**SEXTA.** Las partes convienen integrar un Comité de Evaluación y Seguimiento, el cual se deberá instalar dentro de los 30 días siguientes contados a partir de la celebración del presente instrumento jurídico y que tendrá su domicilio en \_\_\_\_\_ la sede H. Ayuntamiento de \_\_\_\_\_ Michoacán.

**SEPTIMA.** El Comité tendrá por objeto la supervisión de la aplicación del Programa Interinstitucional para Proteger y

---

municipal. Pero como es un convenio marco, decidí dejarlo de manera ilustrativa, pues es un punto importante.

---

Preservar el Medio Ambiente del Municipio de \_\_\_\_\_, Michoacán.

**OCTAVA.** El Comité tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Establecer las bases mediante las cuales las partes instrumentarán las denuncias populares presentadas por la sociedad.
- II. Elaborar informes mensuales y específicos, respecto de las acciones contenidas en este convenio, mismos que deberán integrarse en los cinco primeros días de cada mes a los titulares de las instancias que intervienen en él y cuando así lo soliciten respecto de casos particulares derivados de las acciones contenidas en este instrumento jurídico.
- III. Reunirse trimestralmente para evaluar el avance de las acciones derivadas de los compromisos contraídos por las partes.
- IV. Realizar reuniones extraordinarias a solicitud de cualquiera de sus integrantes para el análisis de situaciones especiales, previa solicitud con la debida oportunidad.
- V. Supervisar que los actos de inspección y vigilancia que se realicen con base en este convenio, cumplan con las formalidades previstas en la normatividad aplicable, y en caso de detectar irregularidades y deficiencias, adoptar las medidas que se juzguen convenientes.
- VI. Evaluar trimestralmente el desempeño del personal que intervenga en los operativos de inspección y vigilancia y en caso de detectarse irregularidades y deficiencias, aplicar las medidas que se juzguen convenientes.

---

VII. Todas aquellas que sean necesarias para la consecución de los fines del presente convenio.

**NOVENA.** El Comité estará integrado por:

- I. El Presidente Municipal de \_\_\_\_\_, Michoacán, quien lo presidirá.
- II. El Secretario de Urbanismo y Medio Ambiente.
- III. Un representante de la sociedad del Municipio de \_\_\_\_\_, Michoacán.
- IV. Un representante del sector productivo del Municipio de \_\_\_\_\_, Michoacán.
- V. Un representante del sector académico de las instituciones educativas del Municipio de \_\_\_\_\_, Michoacán.

Los integrantes del Comité tendrán derecho a voz y voto, y sus puestos serán honoríficos.

Podrán formar parte por invitación expresa del Presidente o de los miembros del Comité, los representantes de la dependencias y entidades de la administración pública Federal, Estatal y Municipal. Los invitados a las sesiones del Comité tendrán derecho a voz pero no a voto.

Cada uno de los miembros del Comité designará su suplente.

**DECIMA.** El Comité celebrará sesiones ordinarias cuando menos cada tres meses, siendo convocadas por su Presidente.

El quórum para sesionar se formará con la asistencia del Presidente o su suplente y la mitad más uno de sus miembros.

Los acuerdos se tomarán por mayoría de votos de los integrantes; en caso de empate quien presida la sesión tendrá voto de calidad.

El Secretario será el responsable de atender lo necesario para la celebración de las sesiones del Comité, llevará el seguimiento de acuerdos y levantará las actas correspondientes, y será designado por el propio Comité.

**DECIMA PRIMERA.** Corresponde al Presidente del Comité:

- I. Tomar las medidas necesarias a fin de que las funciones del Comité se realicen de manera articulada, congruente y eficaz.
- II. Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas y objetivos propuestos.
- III. Presentar periódicamente al Comité el informe de actividades y someter a la aprobación del Consejo el programa anual de trabajo.
- IV. Ejecutar los acuerdos que dicte el Comité.
- V. Convocar a las sesiones del Comité.
- VI. Las que señalen otras disposiciones administrativas aplicables.

**DÉCIMA SEGUNDA.** Las partes designan de manera expresa como responsables de la ejecución y cumplimiento de las acciones materia del presente convenio a las siguientes:

- I. Por “**EL GOBIERNO DEL ESTADO**”, al Director de Ordenamiento y Gestión Ambiental de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente.

---

II. Por "**EL AYUNTAMIENTO**" al Director de Protección al Ambiente.

**DÉCIMA TERCERA.** Las partes acordarán conjuntamente la realización de operativos especiales en el Municipio de \_\_\_\_\_, Michoacán, de conformidad con la normatividad aplicable.

**DECIMA CUARTA.** El personal que de cada una de las partes intervenga en la realización de las acciones materia de este convenio mantendrá su relación laboral y estará bajo la dirección y dependencia de la parte respectiva, por lo que no se creará ninguna relación de carácter laboral con "**EL GOBIERNO DEL ESTADO**", ni con "**EL AYUNTAMIENTO**", a los que en ningún caso se les podrá considerar como patrones solidarios o sustitutos.

**DÉCIMA QUINTA.** Cualquier modificación que se pretenda realizar a este instrumento, deberá hacerse del conocimiento por escrito de las partes y de común acuerdo, y para todos los efectos legales a que haya lugar formará parte como anexo del presente Convenio debiéndolo firmar los que en el mismo intervengan.

**DECIMA SEXTA.** Las partes convienen que en la celebración del presente convenio no hubo error, dolo, engaño o mala fe; por lo que lo firman sin la influencia de algún vicio de la voluntad.

**DÉCIMA SEPTIMA.** En caso de suscitarse conflicto o controversia con motivo de la interpretación y/o cumplimiento de este Convenio, las partes se comprometen a resolverlo de buena

fe en el seno del Comité de Evaluación y Seguimiento. No obstante, de subsistir la controversia, serán competentes los Tribunales de \_\_\_\_\_, Michoacán.

**DECIMA OCTAVA.** Las partes acuerdan que se podrán celebrar contratos o convenios específicos derivados de este instrumento jurídico, en los cuales se precisarán las acciones determinadas a realizar.

**DÉCIMA NOVENA.** El presente Convenio entrará en vigor a partir de la fecha de su firma y tendrá vigencia hasta el día 2 dos de enero de 2008 dos mil ocho Y podrá darse por terminado previo aviso por escrito de la parte que así lo determine con treinta días naturales de anticipación, siempre y cuando exista causa justificada para ello.

Leído que fue el presente instrumento y debidamente enteradas las partes de sus términos y alcances legales lo firman en tres ejemplares en la ciudad de \_\_\_\_\_, Michoacán a los dos días del mes de enero del año 2007 dos mil siete.

<p>POR "EL GOBIERNO DEL ESTADO"</p>	<p>POR "EL AYUNTAMIENTO"</p>
<p>GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN</p>	<p>PRESIDENTE MUNICIPAL DE _____</p>

---

SECRETARIO DE GOBIERNO	SÍNDICO MUNICIPAL
SECRETARIO DE URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE	SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO

Las firmas que anteceden corresponden al Convenio de Coordinación de Acciones para la Protección y Preservación del Medio Ambiente del Municipio de \_\_\_\_\_, Michoacán, celebrado entre el Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo y el H. Ayuntamiento de \_\_\_\_\_.

El convenio de coordinación de acciones para la protección y preservación del medio ambiente del Municipio de \_\_\_\_\_, Michoacán, es un instrumento jurídico siendo un marco susceptible de ser utilizado con los 113 municipios del Estado de Michoacán, con la finalidad de coordinar esfuerzos y estrategias de atención a la problemática ambiental.

## CONCLUSIONES GENERALES

1. El convenio de coordinación como principal virtud, permitirá que cualquier autoridad, ya sea municipal o estatal, pueda realizar actuaciones emergentes para evitar la contaminación y desequilibrio del medio ambiente, ya que tendrán la gran facultad de iniciar procedimientos administrativos y adoptar las medidas de urgente aplicación que consideren pertinentes, sin contravenir las garantías individuales de los afectados.
2. Los efectos de los convenios de coordinación deben ser a corto y mediano plazo, permitiendo con ello que se fortalezcan de manera natural las instituciones en materia ambiental, por ejemplo, una reforma legislativa como pretenden nuestros legisladores locales no resuelve nuestro problema, es necesario crear una conciencia ciudadana sobre la importancia de cuidar nuestro medio ambiente. Pero hablar sobre la iniciativa presentada en el congreso local, para la creación de una nueva ley ambiental, sería un buen tema para otro trabajo de investigación.
3. La creación paralela de un programa interinstitucional para proteger y preservar el medio ambiente, así como su respectivo comité de vigilancia, es sobresaliente, ya que con ello se evitará que las autoridades actúen de manera discrecional, pues indistintamente cualquiera de ellas



podrá iniciar procedimientos administrativos, aunque no sean propiamente de su competencia, gracias a la concurrencia que otorga el convenio.

4. El convenio marco de coordinación de acciones no solo involucra a las instituciones públicas, sino que también incluye la participación de los diversos sectores de la sociedad, a través de la integración de un comité interdisciplinario, que tendrá como objetivo primordial la creación de un programa para la protección y conservación del medio ambiente, en el que se establecerán de manera particular las acciones a realizar, así como las responsabilidades que cada participante debe asumir en relación a la problemática ambiental; obviamente todo ello derivará de la elaboración profesional de un diagnóstico de la situación actual del medio ambiente del municipio que se trate.
5. Las acciones coordinadas de inspección y vigilancia, tienen como objeto la optimización de recursos, tanto financieros como humanos, pues no se centralizaría el poder y la delegación de facultades permitiría un ahorro presupuestal importante para el Gobierno del Estado.
6. El convenio de coordinación como instrumento jurídico marco además de coordinar acciones de inspección y vigilancia en materia ambiental, también tiene como finalidad crear compromisos en los que se asignen recursos financieros, técnicos y humanos, para alcanzar los objetivos y metas planteados. El recurso financiero es necesario para solventar las actuaciones de inspección y

vigilancia, compra de material y equipo de oficina; el recurso humano es indispensable para llevar a cabo las acuerdos y resoluciones jurídicas necesarias para la substanciación del procedimiento administrativo; y los recursos técnicos son necesarios para elaborar todo tipo de estudios y dictámenes científicos que permitirán respaldar probatoriamente el procedimiento.

7. Los cursos de capacitación y adiestramiento deben dirigirse al personal encargado de llevar a cabo las diligencias y actuaciones dentro del procedimiento administrativo, aprovechando la fortaleza de la experiencia y compartiendo los conocimientos adquiridos a lo largo de los años por las instituciones públicas más añejas en materia ambiental.

---

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### BIBLIOGRÁFICAS

1. ACEVES AVILA, Carla D; *Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano*, Editorial Porrúa, México 2003.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 15ª Edición, México 2000.
3. BAQUEIRO ROJAS, Edgar, *Introducción al Derecho Ecológico*, Editorial Oxford, México 2002.
4. BERGEL, Salvador Darío, *Derecho Ambiental*, Editorial De Palma, Edición 1992.
5. BRAÑES BALLESTEROS, Raúl, *El Acceso a la Justicia Ambiental en el Distrito Federal y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial*, Editorial Compañía Impresora Kavers, 1ª edición, México 2004.
6. BRAÑES, Raúl, *Derecho Ambiental Mexicano 1*, Editorial Fundación Mexicana para la Restauración Ambiental, México 1987.
7. BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 2004.
8. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 7ª Edición, México 1989.
9. BUSTAMANTE ALSINA, *Derecho Ambiental*, Editorial Abeledo Perrot, Edición 2000.
10. CARBONELL, Miguel y otro, *El Derecho al Medio Ambiente*, Legislación Básica, Editorial Porrúa, 1ª Edición, México 2005.

- 
11. CARMONA LARA, Ma. del Carmen, *Derecho Ecológico*, UNAM, 1ª Edición, México 1991.
  12. DELGADILLO GUTIERREZ, Luís Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, Editorial Limusa, 9ª reimpresión, México 1999.
  13. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 14ª edición, México 2000.
  14. FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *Régimen Jurídico Municipal en México*, Editorial Porrúa, 1ª Edición, México 2003.
  15. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 43ª Edición, México 2003.
  16. GARRIDO DEL TORAL, Andrés, *Derecho Administrativo Estructural*. Editorial Fundap. 1ª Edición, México 2002.
  17. GUTIERREZ NAJERA, Raquel, *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*, Editorial Porrúa, México 2003.
  18. HERNÁNDEZ, Antonio María, *Derecho Municipal Parte General*, Editorial UNAM, 1ª Edición, México 2003.
  19. LOPERENA ROTA, Demetrio, *Los Principios del derecho Ambiental*, Editorial Civitas, Edición 1998.
  20. MARTIN MATEO, Ramón, *Tratado de Derecho Ambiental*, Editorial Trivium, España 1992.
  21. MARTINEZ MORALES, Rafael, *Derecho Administrativo*, Primero y Segundo Cursos, Editorial Textos Jurídicos Universitarios, 3ª Edición, México 1998.
  22. MARTINEZ VERA, Rogelio, *Fundamentos de Derecho Público*, Editorial Mc Graw Hill, 1ª Edición, México 1994.
  23. MORALES LAMBERTI, Alicia, *Derecho Ambiental, Instrumentos de Política y Gestión Ambiental*, Editorial Alvertoni, Edición 1999.

- 
24. MUÑOZ BARRET, Jorge y otros, La Industria Petrolera ante la Regulación Jurídico-Ecológica en México, UNAM-PEMEX, 1ª Edición, México 1992.
  25. MUÑOZ BARRET, Jorge y otros, La Industria Petrolera ante la regulación Jurídico- Ecológica en México, UNAM-PEMEX, 1ª Edición, México 1992.
  26. OLIVOS CAMPOS, José Rene, La Gobernabilidad Democrática Municipal, UMSNH, México 2001.
  27. OVALLE FAVELA, José, Teoría General del Proceso, editorial Harla, 2ª edición, México 1994.
  28. PEREZ, Efraín, Derecho Ambiental, Editorial Mc Graw Hill, México 2001.
  29. PIGRETTI, EDUARDO A., Derecho Ambiental, Editorial De Palma, México 2000.
  30. QUINTANA ROLDAN, Carlos, Derecho Municipal, Editorial Porrúa, 4ª Edición, México 2000.
  31. QUINTANA VALTIERRA, Jesús, Derecho Ambiental Mexicano Lineamientos Generales, Editorial Porrúa, México 2005.
  32. RENDON HUERTA BARRERA, Teresita, Derecho Municipal, Editorial Porrúa, 2ª Edición, México 1998.
  33. ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, El Municipio, Editorial Porrúa, 2ª Edición, México 1993.
  34. ROBLES MONTOYA, Benjamín y ROSAS MONTES, Agustín, Manual Básico de los Ayuntamientos, Rosas Editor, 1ª Edición, Michoacán México 2001.
  35. ROSATTI, Horacio D., Derecho Ambiental Constitucional, Editorial Rubinzal Culzoni Edr, Edición 2004.
  36. SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso, Derecho Ambiental, Editorial Porrúa, México 2004.

- 
37. SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 3ª Edición, México 2003.
  38. SANTANDER MEJIA, Enrique, Instituciones de Derecho Ambiental, Editorial Ecoe Ediciones, Edición 2002.
  39. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, 18ª Edición, México 1997.
  40. ZARKIN CORTES, Sergio Salomón, Derecho de Protección al Ambiente, Editorial Porrúa, 1ª Edición, México 2000.

### LEGISLATIVAS<sup>2</sup>

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
3. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
4. Ley General de Asentamientos Humanos.
5. Ley General de Salud.
6. Ley Federal de Aguas Nacionales y su Reglamento.
7. Ley Federal de Caza.
8. Ley Forestal.
9. Ley Agraria.
10. Ley de Pesca.
11. Ley de Minería.
12. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
13. Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán de Ocampo
14. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

---

<sup>2</sup> En línea 22 de abril de 2007, 11:29 hrs.

- 
15. Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo.
  16. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo.
  17. Ley para el Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo.
  18. Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
  19. Normas Oficiales Mexicanas.
  20. Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo.
  21. Reglamento Interior de la Administración Pública Centralizada del Estado de Michoacán.

### **CIBERNETICAS<sup>3</sup>**

1. [www.secja.com.mx](http://www.secja.com.mx).
2. [www.michoacan.gob.mx](http://www.michoacan.gob.mx)
3. [www.ordenjuridico.com.mx](http://www.ordenjuridico.com.mx)
4. [www.congresomich.gob.mx](http://www.congresomich.gob.mx)
5. [www.ine.gob.mx](http://www.ine.gob.mx)
6. [www.profepa.gob.mx](http://www.profepa.gob.mx)
7. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

---

<sup>3</sup> En línea 22 de abril de 2007, 11:29 hrs.