

CONCURRENCIA DE LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Autora: Moramay Leonor Gómez Hurtado.

Institución: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

País: Morelia, Michoacán. México.

Panel: Derecho

Es necesario que exista una clara definición de las autoridades que deben intervenir para prevenir y, en su caso, dar solución a los problemas ambientales que nos aquejan no sólo como país, sino como sociedad en general.

El federalismo mexicano es la forma especial que se adopta para distribuir el poder. Este poder se asigna, bien sea mediante el otorgamiento de facultades exclusivas o bien mediante el otorgamiento de facultades concurrentes. De manera excepcional la Constitución establece en determinadas materias una concurrencia entre las autoridades Federal, Estatales y Municipales.

Estas facultades concurrentes pueden tomar tres distintas formas:

1) Puede darse que coexistan a la vez y de forma indistinta leyes federales y locales en una misma materia.

2) Puede ocurrir que la Constitución asigne algunos aspectos de una materia a la Federación y otros a las entidades federativas.

3) Puede también darse que sea la Federación, a través del Congreso de la Unión la que regule una materia y las entidades federativas y los municipios se ajusten a lo dispuesto por la legislación federal. Tal legislación puede prever, entre otras, las siguientes dos posibilidades: a) Que la normación de la materia quede a cargo por completo del Congreso de la Unión y que las autoridades locales se encarguen solamente de su ejecución, y b) que las autoridades locales puedan contribuir a la regulación mediante facultades de creación normativa, sin perjuicio de sus facultades de ejecución.¹

En este último inciso podemos ubicar a la materia ambiental. En el caso de la protección al ambiente, la Constitución usa el término de concurrencia

¹CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. "El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias".

para referirse a la articulación competencial entre Federación, Estados y Municipios.

Cuando se habla de concurrencia, no es que se trate de un ejercicio simultáneo de competencias, sino de la ocupación temporal de una materia federal por conducto de los Estados y Municipios.

Lo que cabe destacar es que la Constitución ha querido que sean las autoridades de los tres niveles de gobierno las que participen en su puesta en práctica, lo anterior evita que su regulación quede en manos de un solo nivel de gobierno, propiciando la participación de autoridades con competencias territoriales de distintos alcances.

Desde el punto de vista de la doctrina, estamos en presencia de facultades coincidentes; lo cierto es que en México, se les denomina concurrentes; dicho término es empleado por nuestra Constitución Federal, así como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo tanto, nosotros también utilizaremos este término.

Así, que para los fines de este trabajo, debemos entender por facultades concurrentes aquellas que implican que la Federación, los Estados, los Municipios e incluso el Distrito Federal, puedan actuar respecto de una misma materia y, precisamente, por tratarse de una misma materia, estas facultades deben ejercerse de manera coordinada, siendo el Congreso de la Unión el que determina la forma y los términos de la participación de dichos niveles de gobierno a través de una ley general.

Consecuentemente lo que se reparte es el ejercicio de la soberanía encomendada a cada uno de los niveles de gobierno, precisamente porque esa concurrencia se da sobre una misma materia, de manera que cada nivel de gobierno haga uso soberano de dicho ejercicio dentro del ámbito territorial y espacial que le corresponda.

El 10 de agosto de 1987 se reformaron los artículos 27 y 73 constitucionales, dando cabida expresa a las acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, reconociéndolas desde entonces como tareas de los poderes públicos.

El artículo 73 fue adicionado con la fracción XXIX inciso G, donde se facultó al Congreso “para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el

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

Lo que pasó con esa adición al artículo 73 fue que ciertas actividades y materias que antes se encontraban sujetas a la jurisdicción local, ahora pasaron al ámbito federal.

La mencionada reforma, representó un cambio primordial para el sistema de gestión ambiental, ya que incluyó el concepto de preservación y restauración del equilibrio ecológico dentro de los fines para regular las provisiones, usos y destinos de las tierras, aguas y bosques, así como la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

La concurrencia fue vista por el legislador mexicano como la solución adecuada para poder atender en los distintos ámbitos de competencia, desde el municipal hasta el federal, lo relativo a la protección del ambiente y a la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En México contamos con la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección del Ambiente, que es por una parte una Ley Federal sobre protección del ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, y por la otra, una ley que descentraliza ciertas atribuciones en los gobiernos locales.

El principio en el que se basa el sistema de distribución de competencias en materia ambiental tiene su origen en las modificaciones que sufrió la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección del ambiente en el año de 1996, resultando en una enunciación una a una de las facultades de la Federación, así como en una distribución de las facultades de los Estados y de los municipios.

La mencionada Ley señala en su artículo 4° 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 y en otros ordenamientos legales”.

El artículo 5° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de la Protección del Ambiente se refiere a las facultades de la Federación dentro del ámbito ambiental.

Estas facultades deberán de ser ejercidas por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAT), salvo las que directamente correspondan al Presidente de la República por disposición expresa de la ley.

Respecto de las entidades federativas, éstas tienen la delimitación de sus facultades en la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección del Ambiente (LGEEPA) en el artículo 7°. En tanto que los Municipios la encuentran en el artículo 8° de la referida Ley.

-En 21 fracciones del artículo 5° de la LGEEPA estableció las funciones que la Federación conservó para su ejercicio directo.

-En 21 fracciones del artículo 7° de la ley citada enlistó las funciones que el Congreso Federal decidió delegar en los gobiernos locales.

-En 16 fracciones del artículo 8° de la ley citada enlistó las funciones correspondientes a la competencia de los municipios.

Lo que pretende la Ley es resolver la ambigüedad de las competencias en materia ambiental establecidas en la Constitución Federal y, a través de sus preceptos, pretende dar fundamento a ciertas facultades que no encuentran una clara delimitación en la Constitución.

Sin embargo, algunas de las facultades que se enuncian son confusas, ambiguas, difusas, no hay claridad en qué consiste exactamente la labor de “atención de asuntos que afecten el equilibrio ecológico”, no se establece claramente la función de la autoridad.

Desde el punto de vista formal, contamos con instrumentos, leyes, órganos competentes, programas, planes, etc., para que las autoridades asuman la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico.

No obstante, existen diversas causas de conflicto en la gestión ambiental; algunas de ellas son:

- 1) La falta de coordinación entre las instituciones que gestionan los mismos recursos naturales, o alguno de ellos; y tienen jurisdicción en un mismo territorio, pero con diferentes competencias ambientales.
- 2) Dispersión en la estructura institucional destinada a atender las distintas funciones de manejo de los recursos naturales y protección al ambiente.

- 3) Acumulación de funciones, lo cual con lleva a un debilitamiento en la gestión, agravado por la escasez de recursos financieros, y personal idóneo.
- 4) Escasa o nula participación popular en los procesos de fijación de directrices, elaboración de normas, y control en su aplicación.
- 5) Los organismos encargados de la gestión presentan defectuosas estructuras administrativas internas, limitación presupuestaria, e ineficiente desempeño de funciones administrativas y técnicas².

También se pueden identificar, entre otras, las siguientes categorías de conflicto:

- 1) Conflictos de competencia y superposición de jurisdicción y competencias.
- 2) Diferente aplicación de normas ambientales al Estado como usuario, respecto de la aplicación de las mismas normas a particulares.
- 3) Exceso o multiplicidad de leyes sobre una misma cuestión ambiental.
- 4) Reemplazo o sustitución de un organismo ambiental por otro, en un afán de mejora.
- 5) Regulación y/o administración de un mismo recurso natural bajo enfoques diferentes³.

Entre las áreas que registran de manera más frecuente conflictos dentro de nuestro sistema para la gestión ambiental, tenemos los siguientes:

- 1) Legal. La aplicación de normatividad contradictoria en razón de distintos enfoques conceptuales o sectoriales de la administración pública.
- 2) Política. Situaciones conflictivas (actuales o potenciales), entre diversas entidades regiones, o localidades, respecto a la gestión de recursos o ecosistemas comunes.
- 3) Institucional. Sueles surgir conflictos entre organismos de un mismo orden, nacional, regional, o local, o de diversos órdenes; al aplicar políticas de desarrollo en contraposición a la aplicación de políticas de protección. Aún se suele concebir a estos enfoques como

² ACEVES ÁVILA, Carla D. "Bases Fundamentales de derecho Ambiental Mexicano". Editorial Porrúa. México, 2003. P. 104

³ Ibídem. P. 105

contradictorios, siendo que la experiencia en gestión indica que no puede haber desarrollo sin protección.

- 4) Sociocultural. Al existir marcadas diferencias entre la escala de valores de cada persona, y el tratamiento de temas ambientales. Este aspecto incide incluso en la administración pública toda vez que las entidades administrativas tiene funciones que cumplir, pero las acciones para llevar a cabo su gestión, son realizadas por funcionarios, que no son otra cosa más que personas con valores y convicciones personales.
- 5) Tecnológica. Al usar tecnologías apropiadas para cierta función, pero poco acordes con las necesidades ambientales y el objetivo de sustentabilidad que se persigue por la administración pública⁴.

La gestión ambiental en México tiene características muy peculiares, ya que a pesar de que en el aspecto regulatorio contamos con una Ley Marco que contempla de manera general las materias fundamentales concernientes a la gestión ambiental, así como también con una Secretaría Federal encargada de los asuntos relacionados con la protección del ambiente, aún nos enfrentamos con rezagos y, lo más preocupante aún, con contradicciones, ya que no hemos aprendido a tener un enfoque integral para la conservación de los recursos y la preservación del equilibrio ecológico.

Nuestra actual política ambiental contempla al ambiente como una unidad, pero nuestra legislación y administración pública no concibe a nuestros recursos naturales como un todo, por lo que existen descoordinaciones en jurisdicciones y competencias, lo que queda de manifiesto con las diversas Secretarías que han sido creadas en materia ambiental.

Por lo tanto, el que haya concurrencia de las facultades en materia ambiental, no significa otra cosa más que confusión e imprecisión para la aplicación de los mecanismos legales.

En el actual sistema, no resulta nada fácil identificar las atribuciones que deberán asignarse a los órganos del poder público, tanto a Nivel Federal, como Estatal y Municipal.

Con el establecimiento de las facultades que en materia ambiental corresponden a cada uno de los órdenes de gobierno, se pretendía no sólo

⁴ Ídem.

tener claridad respecto de la autoridad responsable, sino también certidumbre jurídica para los ciudadanos.

La coordinación y participación de los gobiernos Federal, Estatales y Municipales es necesaria y, para llevarse a cabo, necesita regularse con absoluta precisión y no de manera confusa y poco justificada.

Por lo anteriormente enunciado, podemos concluir que:

La concurrencia de competencias, así como la multiplicación de organismos intervinientes han creado confusiones, las cuales han limitado o perjudicado la eficacia en la gestión ambiental.

Con frecuencia en lugar de producir un esfuerzo concertado para enfrentar los factores que dañan el ambiente, la acción se burocratiza y dispersa, provocando que, decisiones que revisten urgencia, se posterguen en virtud de contiendas sobre competencias, afectando así la respuesta eficaz a las necesidades de la protección ambiental.

Es necesario que de manera coordinada se atiendan los conflictos que están acabando con nuestros ecosistemas; es decir, la Federación, los Estados y los Municipios, deben actuar de manera conjunta, en virtud de que algunos de los sucesos ambientales que dañan al medio ambiente, no han sido atendidos integralmente por los tres niveles de gobierno o bien, han sido generados por no actuar de manera conjunta en la toma de decisiones preventivas o regulatorias.

Debe impulsarse un nuevo marco de cooperación y coordinación entre las diversas dependencias del sector ambiental de los tres órdenes de gobierno para determinar, con precisión, las instancias más adecuadas para atender las distintas facetas de la problemática ambiental.

Resulta prioritario generar una cultura ambiental en la ciudadanía del país, impulsando no sólo una mejor información y comunicación ambiental, sino también una mejor educación ambiental tanto formal como no formal. Dicha cultura ambiental es necesaria pues, aún y cuando los tres niveles de gobierno tienen facultades concurrentes para proteger el medio ambiente y sus recursos naturales, es de vital importancia crear entre los miembros del tejido social, una participación social y una conciencia de máximo aprovechamiento de los recursos, para propiciar que la ciudadanía haga suya la observancia efectiva de la normatividad ambiental.

Bibliografía:

ACEVES ÁVILA, Carla D. "Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano". Editorial Porrúa. México, 2003.

ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. 11ª edición. México, 1993.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. "Derecho Internacional Público". Ed. Porrúa. México, 1983.

ARTEGA NAVA, Elisur. "Derecho Constitucional". Oxford. 2ª edición. México, 1999.

AYALA, CORAO, Carlos M. "La Jerarquía Constitucional de los Tratados Relativos a Derechos Humanos y sus Consecuencias". Coordinador MÉNDEZ SILVA, Ricardo. "Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2002.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José. "Concurrencia de Facultades en Materia de Medio Ambiente". Coordinadoras CARMONA LARA María del Carmen y HERNÁNDEZ MEZA Lourdes. "Temas Selectos de Derecho Ambiental". Universidad Nacional Autónoma de México y Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. México, 2006.

BESARES ESCOBAR, Marco A. IBARRA VARGAS, Samuel. GÓMEZ TORRES, Israel de Jesús. Derecho Penal Ambiental. Análisis de los Delitos contra el Ambiente en México. 1ª edición. Ed. Porrúa, México, 2001.

BRAÑES BALLESTEROS, Raúl. "Manual de Derecho Ambiental Mexicano". Fondo de Cultura Económica. México, 2000. 2ª ed.

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. "El Federalismo en México: Principios Generales y Distribución de Competencias". www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf Recuperado el día 15/07/2013

CARMONA LARA, María del Carmen. "El Conocimiento Integrado del Derecho Ambiental". Coordinadoras CARMONA LARA María del Carmen y HERNÁNDEZ MEZA Lourdes. "Temas Selectos de Derecho Ambiental". Universidad Nacional Autónoma de México y Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. México, 2006

CARMONA LARA, María del Carmen. "Derechos en Relación con el Medio Ambiente". 1ª reimpresión de la segunda edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas en colaboración con la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial de la Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. México 2002.

CARMONA LARA, María del Carmen. "Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Comentarios y Concordancias". Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM y Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. México, 2003.

CARPIZO, Jorge. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Artículo 124". Ed. México: Consejo de la Judicatura Federal; Universidad Nacional Autónoma de México. 9ª edición. México, 1997. T II.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DÍAZ Y DÍAZ, Martín. "México en la Vía del Federalismo Cooperativo". Editorial Themis. México, 1996.

DORANTES DÍAZ, Francisco Javier. "Instrumentos Jurídicos. Su Fundamentación Jurídica". Responsa. Colegio de México. México. 1997.

ESAIN, José Alberto. "Competencias Ambientales". Editorial: Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2008

FAYA VIESCA, Jacinto. "El Federalismo Mexicano: Régimen Constitucional del Sistema Federal". Porrúa. México, 1998.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. "Introducción al estudio del Derecho". 30ª edición. Ed. Porrúa. México, 1979.

GRAHAM, James A. "¿Dónde se queda la legítima expectativa de los Estados en los arbitrajes sobre inversión extranjera?" Revista Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado. Núm. 15, abril 2004.

GONZÁLEZ GAUDINO, Edgar Javier. "Elementos estratégicos para el Desarrollo de la Educación Ambiental en México". Instituto Nacional de Ecología. México, 1994.

GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan y CANCINO AGUILAR, Miguel Ángel. "Derecho Ambiental". Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1994.

GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan y MONTELONGO BUENAVISTA, Ivett. "Introducción al derecho Ambiental Mexicano". 2ª edición. Biblioteca de

Ciencias Sociales y Humanidades, Serie Derecho. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. México, 1993.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. "La Concurrencia en materia Ecológica de la Federación, Estados y Municipios". Lex. Suplemento Ecología. México, 1995.

GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel. Introducción al Estudio del Derecho Ambiental. 5ª edición. Ed. Porrúa, México, 2003.

HERNÁNDEZ MARÍN, Rafael. "Autoridad-Competencia" en Garzón Valdés, Ernesto y Laporta, Francisco J.C Comps: El Derecho y la Justicia. Madrid, 1996

KARAM QUIÑONES, Carlos. El Impacto Legislativo del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. 1ª edición. Universidad Autónoma de Sinaloa. Fundación Académica Guerrerense. Universidad Autónoma de Guerrero. México, 2008.

Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente.

LÓPEZ SELA Pedro Luis y FERRO NEGRETE Alejandro. "Derecho Ambiental". IURE editores. México 2006.

LUIS LORENZETTI, Ricardo. Teoría del Derecho Ambiental. 1ª edición. Ed. Porrúa, México, 2008.

MADRID, Miguel de la, "El Marco Legislativo para el cambio, México". Presidencia de la República. 1987. T. 30.

MARTÍN MATEO, RAMÓN. Manual de Derecho Ambiental. Editorial Trivium, S.A. Madrid, España. 1995.

PIGRETTI, Eduardo A. "Derecho Ambiental Profundizado". Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina. 2004

QUINTANA VALTIERRA, Jesús. "Derecho Ambiental Mexicano". Editorial Porrúa. 3ª edición. México. 2005.

RABASA MISHKIN, Emilio O. (Coordinador) La Constitución y el Medio Ambiente. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007

RABASA SALINAS, Alejandra. "La Constitución y el Medio Ambiente". Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 2007.

REUTER, Paul. Introducción al Derecho de los Tratados. UNAM-FCE. México, 1999.

ROJAS QUIÑONES, Claudia María. "Evolución de las Características y de los Principios del Derecho Internacional Ambiental y su Aplicación en Colombia". Universidad Externado de Colombia, 2004. Bogotá, Colombia.

ROSATTI, Horacio Daniel. "Derecho Constitucional Ambiental". **Editorial: [RubinzalCulzoni](#)**. Buenos Aires, Argentina, 2004.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. "Derecho Ambiental". 2ª edición. Editorial Porrúa. México, 2004.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Temas Selectos de Derecho Ambiental. 1ª edición. Ed. Porrúa, México, 2008.

SOTO FLORES, Armando."Derecho Ambiental Mexicano y Derecho Comparado". Coordinadoras CARMONA LARA María del Carmen y HERNÁNDEZ MEZA Lourdes. "Temas Selectos de Derecho Ambiental". Universidad Nacional Autónoma de México y Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. México, 2006.

TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa. 32ª edición. México, 1998.