



Programa de la asignatura:

Legislación y normatividad

U1

Estructura del marco jurídico ambiental



Índice

Presentación	3
Competencia específica	5
Propósito	5
1.1. Estructura jerárquica de la normatividad y legislación en materia ambiental	6
1.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	8
1.1.2. Tratados internacionales	9
1.1.3. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Ley marco en materia ambiental	11
1.1.4. Legislación sectorial y reglamentaria	12
1.1.5. Normas Oficiales Mexicanas	14
1.2. La administración pública	15
1.2.1. Administración federal	17
1.2.2. Administración estatal	20
Cierre de la Unidad	21
Para saber más	22
Fuentes de consulta	23

Presentación



El deterioro paulatino del ambiente causado principalmente por las actividades antropogénicas se ha intensificado recientemente en nuestro país. Diversas problemáticas como la contaminación, el uso indiscriminado de los recursos naturales y por ende, los efectos de estos fenómenos en la calidad de vida de los seres humanos han originado la necesidad de implementar nuevas formas de regular las conductas humanas que afectan la relación del hombre con la naturaleza. Estas formas de

regulación incluyen diversos instrumentos económicos, políticos y jurídicos en materia ambiental.

En México, la primera ley de carácter ambiental se publica en 1971 con el nombre de Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, mientras que la ley vigente se publicó en 1988 la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). Los objetivos de esta legislación han ido modificándose desde el ámbito de competencia, la diversificación de los instrumentos en política ecológica hasta las instituciones que llevan a cabo la aplicación de la norma, las cuales implican la delegación de responsabilidades en las entidades federativas o estados (FAO, 2011). Estos esfuerzos coordinados han dirigido el eje normativo cuyo objetivo es alcanzar un desarrollo sustentable al incluir al medio ambiente como uno de los elementos de la competitividad y el desarrollo económico y social (Calderón, 2007).



El término **desarrollo sustentable**, aparece en 1987 en la obra *Nuestro Futuro*, como parte del Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Este término se definió como “*un modelo de crecimiento que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*” (Pérez-Granados y Molina-Cerón, 2007). Así, alcanzar el desarrollo sustentable implica, por ejemplo, cambios en el modo de producción, producir con responsabilidad, contar con un adecuado

manejo de los residuos, demostrar respeto por nuestro medio ambiente y buscar un equilibrio entre el desarrollo y la utilización de nuestros recursos naturales. Este principio ha dado como resultado que los fundamentos para mantener un equilibrio entre el desarrollo y la conservación del entorno sean parte de la agenda jurídica y legal.

Sin embargo, la convivencia armónica de la sociedad con el medio ambiente no solo es cuestión de actitud, sino que está regida por reglas, costumbres y normas. Específicamente, la normatividad en materia ambiental es un campo dinámico y su aplicación es complicada, ya que requiere de un conocimiento interdisciplinario.

Debido a lo anterior, en la presente Unidad se pretende que entiendas la estructura del marco jurídico ambiental, que identifiques los diversos instrumentos jurídicos en materia de política ambiental, juntamente con las instituciones encargadas de llevar a cabo la normatividad ambiental, como una vía de análisis, y, por ende, posibles soluciones hacia los diversos problemas ambientales que aquejan a nuestro país.

Para realizar las actividades de la Unidad 1, es necesario que investigues en distintas dependencias y bases de datos para buscar información, por lo que se recomienda utilices metabuscadores, así como las páginas de dependencias que tienen información sobre legislación ambiental.

Competencia específica



Identificar la normatividad y los organismos en materia ambiental para analizar problemas mediante el estudio de leyes, normas y tratados referentes.

Propósito

Conocer la estructura jerárquica de la normatividad mexicana y su relación con el ambiente.

Identificar las funciones de la administración pública, federal y estatal, en su ámbito de competencia.

Analizar problemas ambientales que se presentan en México.

1.1. Estructura jerárquica de la normatividad y legislación en materia ambiental

Presentación

El comportamiento y las actividades de la persona, desde el nacimiento hasta su muerte, se desenvuelven a través de un marco de reglas, costumbres y normas, que pueden ser de carácter social, moral y jurídico. El cumplimiento de las normas jurídicas, o normas legales, permiten garantizar la convivencia armónica en la sociedad.

Jurista

El jurista Hans Kelsen, llamado también el fundador de la “Teoría pura del derecho”, propone la jerarquización de las normas en forma piramidal (figura 1), de un estado superior a otro inferior, lo que se conoce hoy en día como la Pirámide Kelsen.

Segmento 1: Constitución

En la cima del orden jerárquico se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene la facultad de dictar o suprimir leyes, en cambio no hay ley que pueda derogar a la Constitución, y para modificarla se debe cumplir con requisitos especiales. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rige a toda la nación y no se le puede realizar cambios sin consultar a cada uno de los estados de la República; por ello es la Ley Suprema de la Nación.



Figura 1. Pirámide Kelsen

Segmento 2: Leyes Federales / Tratados Internacionales

Posteriormente, se encuentran las leyes de carácter federal o nacional, seguidas por leyes estatales y municipales, las cuales se encuentran subordinadas entre ellas, siguiendo la jerarquía de los tres órdenes de gobierno, en donde las leyes inferiores son validadas por las superiores hasta llegar a la Ley Suprema.

En el orden internacional, como son los tratados o acuerdos celebrados por México con uno o varios países, en su carácter de bilateral o multilateral, se consideran por debajo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al mismo nivel que las leyes federales.

Segmento 3: Leyes Estatales

Inmediatamente después, se encuentra la legislación de las entidades federativas y municipios, que están subordinadas a las leyes federales.

Segmento 4: Reglamentos

En el orden jerárquico, los Reglamentos se derivan de las leyes, y quedan ubicados en el nivel inferior. Por lo tanto, existen reglamentos de carácter nacional, estatal y municipal.

Segmento 5: Normas Oficiales

Por debajo de los reglamentos se encuentran las Normas Oficiales Mexicanas.

Segmento 6: Decretos / Acuerdos

Los Decretos o Acuerdos son casos especiales, en donde el poder ejecutivo podrá ejercer un acto administrativo para modificar el contenido normativo reglamentario, por lo que puede modificar parcialmente el contenido de una Norma o un Reglamento.



La Normatividad jurídica ambiental se encuentra en el área del Derecho Ambiental. Este se ubica en el Derecho Público, específicamente en el Derecho Administrativo, que es ejercido por el Estado a través del poder Ejecutivo. Involucra los tres niveles del gobierno: el federal, el estatal y el municipal.

Se considera un Derecho de carácter “difuso”, ya que se encuentran otras disposiciones en diversos ordenamientos jurídicos que están relacionados con elementos ambientales. También se le considera de carácter multidisciplinar.

El Derecho ambiental mexicano descansa sobre bases constitucionales según Brañes (2000): los **principios de conservación, prevención, control, cuidado y regulación**.

Al hacer un análisis en retrospectiva de Ley Suprema, podemos comprobar que los problemas ambientales eran temas inexplorados. A través de los años las problemáticas como el deterioro de los recursos naturales, los problemas de contaminación, la destrucción de la capa de ozono y, más recientemente, la preocupación por el tema del

calentamiento global y los efectos adversos de estos fenómenos en la salud humana y en la calidad de vida, han hecho que los legisladores coloquen en su agenda el tema del medio ambiente, teniendo como resultado cambios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por consiguiente el trabajo en la elaboración de leyes, reglamentos y normas en materia ambiental.

1.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el documento supremo de las leyes, que rigen la vida de los ciudadanos, actualmente consta de 136 artículos, y 19 transitorios, con diferentes apartados, incisos en constantes reformas y enmiendas apegadas a los problemas existentes en la sociedad mexicana (Martínez Morales, 2009).

Por consiguiente, la Constitución es un texto que recoge los principios y los mecanismos de organización de un Estado; los derechos y deberes de los ciudadanos, su amparo ante las injusticias cometidas por el Estado o por entidades privadas. Además de ser una recopilación de normas jurídico – técnicas, es una declaración de principios en los que quedan reflejadas las ideas y las aspiraciones del Estado.

Sin embargo, al establecerse la Constitución en 1917, se pensó en la protección de las garantías individuales, buscando libertad, igualdad, fraternidad, propiedad y seguridad jurídica, pero no se tenía el alcance para contemplar la preservación, conservación y protección de los recursos naturales y el desarrollo sustentable. Hoy en día el trabajo legislativo ha dado como resultado cambios y reformas en la Constitución, que operan en beneficio de los ciudadanos y la protección al medio ambiente, para lograr el desarrollo sustentable; por ejemplo, el párrafo adicionado al artículo cuarto, mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999, que a la letra dice: “**Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar**”.

Finalmente, la legislación en materia ambiental emana de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ésta se exponen los principios y la política ambiental, empero es a través de las leyes, reglamentos y normas, que se articula el ordenamiento jurídico.

De acuerdo con Vargas Hernández (s/f), el ordenamiento jurídico mexicano sobre el ambiente se sustenta específicamente en los artículos 5, 25 y 27, y desde la perspectiva de la protección de la salud, por los efectos nocivos de los contaminantes, los artículos 4, 73 y 123, los cuales se pueden consultar tanto en medios impresos como electrónicos. Una de las fuentes electrónicas más confiables es la página electrónica de la Cámara de Diputados, en donde adicionalmente podemos encontrar los cambios cronológicos que la Constitución Política ha experimentado.

1.1.2. Tratados internacionales

Toda norma jurídica se considera auténtica y necesaria porque se encuentra apoyada en otra superior, y esta otra, a su vez, porque se encuentra sustentada en otra categoría más elevada.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma fundamental que rige, y, por tanto, se encuentra por encima de las demás normas del ordenamiento. Esta superioridad de la Constitución se encuentra explícitamente reconocida por el artículo 133. Igualmente, la Constitución misma reconoce a los tratados internacionales como parte del sistema jurídico nacional (Azuela Güitrón, Luna Ramos & García Villegas, 2006). De esta forma, las disposiciones que incluyen los acuerdos son obligatorias en el sector público tanto federal como local y para el sector privado, ya sea nacional o extranjero. Conviene entonces ubicar el marco constitucional de las cuestiones relacionadas con el derecho internacional para tal efecto.



El artículo 89, fracción X, **otorga al presidente de la república la facultad de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales**, con la condicionante de que sean aprobados o ratificados por el Senado, siempre y cuando se observen los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

México ha celebrado tratados en diversos ámbitos con diferentes países, estos pueden ser de carácter bilateral o multilateral. En materia de ambiente, México ha celebrado, por ejemplo, un tratado internacional denominado “Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático”, realizada en la ciudad de Kyoto, Japón, el 11 de diciembre de 1997. Este tratado se clasifica en una categoría multilateral, con un estatus



vigente a la fecha (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011).

Entre las obligaciones de carácter internacional que en materia ecológica México ha contraído, están: la Declaración de Estocolmo, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, que deriva del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Kelsen, 2011).

El protocolo de Kioto

“El Protocolo de Kioto es un acuerdo internacional creado en 1997, que promueve el desarrollo sustentable y la reducción de las emisiones de CO₂ y otros gases para mitigar el efecto invernadero y el calentamiento global. El objetivo de este acuerdo es reducir en un 5.2 % las emisiones a la atmósfera de los gases de invernadero en un período entre los años 2008 y 2012, con respecto a los niveles registrados en 1990.

Este protocolo entró en vigor en diciembre del 2005, cumplió la condición de ser firmado por 55 países, cuyas emisiones sumaran 55% del total” (Pérez-Granados 2007).

Como resultado de los acuerdos de la Agenda 21, México organizó la 16ª Reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y la 6ª Conferencia de las Partes actuando como Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto, celebrada en Cancún, Quintana Roo, México, del 29 al 10 diciembre de 2010. Los acuerdos emanados podrán ser sometidos al Congreso de la Unión, y por consiguiente se convertirían en leyes de competencia nacional.

Entre las obligaciones de carácter internacional que en materia ecológica México ha contraído, están:

- Declaración de Estocolmo
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992
- Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, que deriva del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Kelsen, 2011).

En conclusión, los tratados internacionales celebrados por México con relación al medioambiente quedan al mismo nivel que las leyes federales, y pueden encontrarse en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Esta colección incorpora, exclusivamente, información relativa a los tratados bilaterales y multilaterales celebrados por México, y que actualmente se encuentran vigentes, abarcando el periodo de 1836 a la fecha.

1.1.3. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Ley marco en materia ambiental

Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental

Se promulgó el 23 de marzo de 1971, en concordancia con el entorno internacional y con la finalidad de prevenir y combatir la contaminación ambiental en México.

Ley Federal de Protección al Ambiente

Se promulgó en 1892, once años después de la *Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental*.

En esta ley se incorporó el uso y aprovechamiento de los recursos naturales bajo la perspectiva del Desarrollo Sustentable.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Al presente, es la ley marco en materia ambiental vigente en México, se sustenta históricamente en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta ley de competencia Federal o Nacional, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, entrando en vigor el 1º de marzo del mismo año (Cámara de Diputados, 2011).

Cuenta con 204 artículos y especificaciones transitorias, que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente. Sus disposiciones son de orden público e interés social, y tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable.

Es relevante su importancia, ya que por primera vez se relaciona con el Plan Nacional de Desarrollo e incorpora dos componentes a la política ecológica: la correctiva y la preventiva. Actualmente se caracteriza por ocuparse del uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales, introducir instituciones jurídicas específicas encargadas de la prevención y control de la contaminación, además de establecer las bases de política ambiental al incorporar instrumentos para su desarrollo (Cortés y Salomón, 2000). Esta ley marco establece en su artículo primero que:

Artículo I:

- I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;
- II. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;
- III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;
- IV. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;

- V. El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;
- VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;
- VII. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;
- VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución;
- IX. El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre estas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental; y
- X. El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

En todo lo no previsto en la presente ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento.

El análisis de los enunciados que se encuentran en el artículo primero de la LGEEPA nos permite comprender que el alcance de esta ley implica, sin duda alguna, que cualquier actividad productiva y de servicios que realicemos tendrá una relación con nuestro entorno. Si comprendemos el racional del concepto de “desarrollo sustentable”, tendríamos que cumplir con la observancia de la ley. Es por esto que es necesario conocer y analizar la ley en su contexto, para poder realizar operaciones amigables con el ambiente.

1.1.4. Legislación sectorial y reglamentaria

En el artículo 1° de la LGEEPA se establece que en todo lo no previsto en ella, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula la LGEEPA. De esta manera, la aplicación efectiva de las leyes y reglamentos se articula con la apropiada coordinación entre las dependencias públicas y la eficaz concertación con los sectores de la sociedad involucrados en ámbitos particulares. Aun cuando existe una ley específica en materia ambiental, está por sí sola no puede abarcar todo el sector medio ambiente, por lo que se requiere del apoyo de otras leyes y reglamentos, así como de dependencias que se especializan en un sector específico y que contribuyen a la preservación y protección del medio ambiente.

La **legislación sectorial** se refiere a aquellas leyes que están relacionadas en un ámbito específico y que pertenecen a diversos sectores de la administración pública. En México, existe un organismo dedicado al medio ambiente en el sector público: la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). De ella dependen organismos desconcentrados como la Comisión Nacional del agua (CONAGUA), la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), entre otros. Aun cuando los organismos desconcentrados están subordinados a la Secretaría, estos no guardan una relación de subordinación jerárquica respecto a los otros órganos que forman parte de la administración central (SEMARNAT, 2007).



Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Eje 4: Sustentabilidad Ambiental, que considera los siguientes objetivos:

1. Incrementar la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento en el país y
2. Alcanzar un manejo integral y sustentable del agua.

El sub-sector ambiental al que hace referencia compete a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), que es la autoridad federal que administra y preserva las aguas nacionales a través de planes y programas en coordinación con los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), promoviendo acciones orientadas al cuidado de la conservación de la calidad y mejor aprovechamiento del recurso, en equilibrio con el medio ambiente, a través de la aplicación de Ley de Aguas Nacionales, la cual tiene como objeto regular la explotación, uso y aprovechamiento de aguas nacionales, su distribución y su control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable (SEMARNAT, 2007).

Uno de los temas de la agenda en materia de medio ambiente, tomado del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, es la modernización de los instrumentos de la gestión ambiental y de los recursos naturales, entre ellos se encuentra el “ordenamiento ecológico”, este instrumento de ordenamiento requiere de la participación de diversas entidades en los niveles federal, estatal y municipal; por ejemplo, las que tienen competencia en desarrollo urbano, economía, pueblos indígenas, agua, ganadería y agricultura, organismos no gubernamentales, grupos organizados de ciudadanos, la sociedad entre otros (SEMARNAT, 2007).



Se requiere generar información científica y técnica que permita el avance del conocimiento sobre los aspectos ambientales prioritarios para apoyar la toma de decisiones del Estado mexicano, y facilitar una participación pública responsable y enterada. En este aspecto están involucrados Centros de Investigación Científica y Tecnológica, Institutos de Educación Superior, Instituto Nacional de Ecología y diversos tipos de organizaciones nacionales e internacionales, las cuales generan información científica que sirve para realizar las Normas Oficiales.

1.1.5. Normas Oficiales Mexicanas

Las **Normas Oficiales Mexicanas** (conocidas por sus siglas NOM), son en su mayoría regulaciones técnicas que contienen información sobre requisitos, límites permisibles, metodologías y procedimientos, para evaluar parámetros en forma normalizada y confiable. Las primeras normas técnicas fueron expedidas por el presidente de la república, en uso de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89 en su fracción I, de la Constitución Política Mexicana (Quintanilla Morales, 2006).

Actualmente estas son expedidas por la Secretaría de Economía, anteriormente Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; dentro de esta secretaría se encuentra la Dirección General de Normas (DGN), que tiene, entre otras, la atribución de la formulación, revisión, expedición, difusión y evaluación de la conformidad de las normas oficiales mexicanas (NOM) y normas mexicanas (NMX), ejerciendo una facultad que corresponde al presidente de la república.



En los últimos años las NOM han adquirido una gran relevancia en el ordenamiento jurídico, que se utiliza cada vez con más frecuencia, nos hemos acostumbrado a ellas sin cuestionarnos su existencia, su legalidad, y si en realidad cumplen con su función, al grado de que no existen estudios que se ocupen de ellas.

Un ejemplo de las NOM se encuentra en el artículo 87, párrafos tercero y sexto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que remiten la regulación del otorgamiento de autorizaciones para el aprovechamiento sustentable de especies endémicas, y para la colecta de especies de flora y fauna silvestre, además de otros recursos biológicos, con fines científicos respectivamente; a la letra dice:

“ARTÍCULO 87.- El aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestre en actividades económicas podrá autorizarse cuando los particulares garanticen su reproducción controlada o desarrollo en cautiverio o semicautiverio o cuando la tasa de explotación sea menor a la de renovación natural de las poblaciones, de acuerdo con las **normas oficiales mexicanas** que al efecto expida la Secretaría”.

Párrafo tercero

“La autorización para el aprovechamiento sustentable de especies endémicas se otorgará conforme a las **normas oficiales mexicanas** que al efecto expida la Secretaría, siempre que dicho aprovechamiento no amenace o ponga en peligro de extinción a la especie”.

Párrafo sexto

“El aprovechamiento de recursos forestales no maderables y de leña para usos domésticos se sujetará a las **normas oficiales mexicanas** que expida la Secretaría y demás disposiciones aplicables”.

La vigencia y obligatoriedad de las NOM por lo general, son por tiempo indefinido; aunque las normas de emergencia pueden delimitar su vigencia temporal. Dado que los contenidos de las NOM son de orden técnico, estas deben reflejar los cambios propios del conocimiento científico.

1.2. La administración pública

La división de poderes constituye la base de la organización política de las sociedades actuales. En México, el artículo 49 constitucional establece que el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Existen disposiciones equivalentes para los estados.

- El **poder Legislativo** en el ámbito federal está representado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y el Senado de la República. Es el poder legislativo el que aprueba, elabora y modifica las leyes, sobre las materias

exclusivas que la Carta Suprema señala en el artículo 73, cuando funciona integrado por ambas Cámaras; en el 74, cuando sólo actúa la Cámara de Diputados; o en el 76 cuando se trata de la Cámara de Senadores. En el *ámbito Estatal*, el poder Legislativo se ejerce por las Cámaras de Diputados locales, las que pueden expedir todo tipo de leyes, excepto en los casos que la Constitución lo prohíbe expresamente.

- El **poder Ejecutivo**, de acuerdo al artículo 80 de la Constitución, en el terreno federal, está depositado en una sola persona, el presidente de la república, quien es electo en forma popular, directa, secreta y mayoritaria. Dura seis años en su cargo y jamás puede volver a desempeñarlo. Conforme al artículo 89 de la Constitución Federal, algunas de sus atribuciones son:
 - 1) promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, así como proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, — facultad reglamentaria—;
 - 2) nombrar a diversos funcionarios de la administración pública federal, y
 - 3) dirigir la política exterior,
 - 4) conducir la administración pública federal y
 - 5) promover ante el Congreso iniciativas de leyes o decretos.

En el *ámbito local*, de acuerdo al artículo 116 constitucional, este poder lo ejercen los gobernadores de los estados.

- El **poder Judicial**, según el artículo 94 de la Constitución Federal, se deposita en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina de este poder, con excepción de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral, corresponden al Consejo de la Judicatura Federal. En *los estados*, el Poder Judicial se encuentra organizado según lo que establecen sus respectivas constituciones. Generalmente se integra por un Tribunal Superior de Justicia, Juzgados de Primera Instancia y Juzgados de Paz, llamados también menores, municipales o de cuantía menor, y, en algunos casos, por un Consejo de la Judicatura.

La Administración Pública cumple con el importante papel de rector de la economía nacional y promotor del desarrollo social, económico y político del país, a fin de cumplir esta responsabilidad consignada en la Constitución Política de 1917 (Cabrero Mendoza, 2011).

1.2.1. Administración federal

Durante la presidencia del Lic. José López Portillo, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se establecen las **bases de organización de la administración pública federal**, que se divide en **centralizada y paraestatal**, dando cabal cumplimiento al artículo 90 de la Carta Magna.



La **administración pública centralizada** se integra por:

- Presidencia de la República
- Secretarías de Estado
- Departamentos Administrativos
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La estructura jerárquica de la administración pública está encabezada por el Poder Ejecutivo, representado por el presidente de la república, las secretarías de Estado están subordinadas al Poder Ejecutivo, estas tienen igual rango, por lo tanto, no existe preeminencia alguna. De esta forma los titulares de las secretarías ejercen las funciones de su competencia por acuerdo con el presidente de la república. Asimismo, son las responsables de formular, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y cumplir las órdenes del presidente de la república (H. Congreso de la Unión, 2011).

Secretarías de Estado

Sigla	Nombre
1. SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
2. SEMAR	Secretaría de Marina
3. SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
4. SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
5. SEGOB	Secretaría de Gobernación
6. SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
7. SECTUR	Secretaría de Turismo
8. SE	Secretaría de Economía

9. STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
10. SENER	Secretaría de Energía
11. SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
12. SALUD	Secretaría de Salud
13. SFP	Secretaría de la Función Pública
14. PGR	Secretaría de la Reforma Agraria
15. SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
16. SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
17. SSP	Secretaría de Seguridad Pública
18. SEP	Secretaría de Educación Pública

Las órdenes y la toma de decisiones provienen invariablemente de la dependencia, institución u órgano administrativo de mayor a menor jerarquía, y cada uno de ellos tiene su propia competencia. Se entiende por **competencia** al conjunto de facultades que la norma jurídica le otorga a una autoridad para que el desarrollo de la función que le corresponde sea válido y eficaz.

El modelo de la **centralización administrativa** es de carácter jerarquizado y rígido, e impide que se puedan tomar decisiones expeditas, debido que para emitir un acto administrativo se requiere que los trámites asciendan desde los órganos de menor nivel a los de más alto nivel, y posteriormente vuelvan a descender.

Ante la necesidad de prestar respuestas más ágiles a la ciudadanía, el poder ejecutivo adoptó el **modelo administrativo desconcentrado**. En dicho modelo, las entidades desconcentradas de los órganos públicos centralizados reciben el nombre de **organismos administrativos**, dependen en todo momento del órgano administrativo al que se encuentran subordinados. Sin embargo, el organismo no guarda una relación de subordinación respecto a los otros órganos que forman parte de la administración pública central, dependiendo directamente del titular de la entidad central de cuya estructura forman parte.



Un órgano de la administración pública central, es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Se encuentran subordinados a esta la Comisión de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la

Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), el Instituto Nacional de Ecología (INE), la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA), la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), todos estos organismos son *entidades desconcentradas* (H. Congreso de la Unión, 2011).

La **administración pública paraestatal** se compone por:

- organismos descentralizados
- empresas de participación estatal
- instituciones nacionales de crédito
- organizaciones auxiliares nacionales de crédito
- instituciones nacionales de seguros y de fianzas
- fideicomisos

Los **organismos descentralizados** son entidades creadas por la Ley del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo federal; su principal distinción con los organismos desconcentrados es que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

La Ley de las Entidades Paraestatales reconoce tres posibles objetos que pueden tener las personas jurídicas que se constituyan como organismos descentralizados:

- a) la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias
- b) la prestación de un servicio público, o en su caso
- c) la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social

Los organismos descentralizados cuentan tanto con autonomía técnica como autonomía patrimonial para tomar las decisiones perentorias, tienen un régimen jurídico especial conferido por el Congreso de la Unión, no obstante, sus autonomías a las entidades descentralizadas se encuentran sometidas a las actividades de control y vigilancia de la Administración Pública Central. Entre los organismos descentralizados podemos mencionar por ejemplo a la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, la Universidad Nacional Autónoma de México, al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Banco de México, entre otros (Cabrero Mendoza, 2011).

1.2.2. Administración estatal

En el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Segundo, Capítulo I, de la soberanía nacional y de la forma de gobierno, a la letra dice:

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

La Federación está constituida por 32 estados o entidades federativas, los cuales poseen una Constitución y Congreso propios que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. En esta Federación se tiene tres niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal. Por lo que es factible encontrar leyes estatales que traten sobre la protección al ambiente y reglamentos municipales (Moreno Espinosa, 2009).



La dependencia del gobierno federal encargada de impulsar los principios de la LGEEPA, en cuanto a la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, y bienes y servicios ambientales de México, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable, es la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Cierre de la Unidad

En esta primera unidad revisaste de manera general cual es la jerarquía de la normatividad, a partir de lo cual identificaste las principales características de la estructura del marco jurídico ambiental mexicano.

Estudiaste los fundamentos constitucionales de la legislación ambiental; así como de la ley marco en la materia. Y conoces ya, los principales organismos nacionales centralizados y desconcentrados de competencia en la materia. Lo cual, te será de gran ayuda en la comprensión y aplicación de los supuestos normativos para la resolución de la problemática ambiental que hayas seleccionado en esta unidad, y a la que darás solución durante las unidades posteriores.

En la *Unidad 2. Legislación ambiental mexicana*, abordaremos el estudio de las leyes federales en materia ambiental, los reglamentos derivados de la LGEEPA; así como las principales normas oficiales mexicanas.

Para saber más



1. Para comprender el concepto de la pirámide de Kelsen, te recomendamos ver el siguiente video:
<http://www.youtube.com/watch?v=nk5G6RmGvdY>
2. Para consulta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes y códigos vigentes, puedes consultar en la página electrónica de la Cámara de Diputados, www.diputados.gob.mx
3. Se puede consultar la Legislación Federal de México en el navegador jurídico internacional del Instituto de Investigaciones Jurídicas de Universidad Autónoma de México (UNAM), en la siguiente dirección electrónica:
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/>
4. La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en su página oficial podrás buscar los tratados internacionales para ello da clic en la siguiente dirección: electrónica:
<http://www.sre.gob.mx/>
5. Las leyes, reglamentos y normas relacionadas con el sector medio ambiente, las puedes consultar en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), para lo cual deberás colocar el cursor sobre el apartado denominado “Leyes y Normas”, y seleccionar el tema de interés. Da clic en la siguiente dirección electrónica www.semarnat.gob.mx
6. La consulta de las Normas Oficiales Mexicanas se puede realizar en la Dirección General de Normas (DGN), a través del “Catálogo Mexicano de Normas”, en la Secretaría de Economía en la siguiente dirección electrónica:
<http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/competitividad-normatividad/normalizacion/catalogo-mexicano-de-normas>

Fuentes de consulta



Bibliografía básica

1. Azuela Güitrón, M; Luna Ramos M.B. y García Villegas, S.C. (2006). *El Sistema Jurídico Mexicano*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. Brañes R. 2000. *Manual de derecho ambiental mexicano*. México: Fundación Mexicana para la Educación Ambiental.
3. Cabrero Mendoza, E. (2011). *Administración Pública*. México: Siglo XXI.
4. Cortés, Z. y Salomón. (2000). *Derecho Ambiental Mexicano*. México: Porrúa.
5. H. Congreso de la Unión (2011). *Agenda de la Administración Pública Federal 2011*. México: Ediciones Fiscales ISEF.
6. Kelsen, H. (2011). *¿Qué es la Teoría Pura del Derecho?* México: Fontamara.
7. Martínez Morales, R.I. (2009). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Comentada*. México: Oxford University Press.
8. Moreno Espinosa, R. (2009). *Elementos para el Estudio de la Administración Pública Estatal en México*. México: Porrúa.
9. Pérez- Granados, A. y Molina-Cerón, M. (2007). *Biología*. México: Santillana.
10. Quintanilla Madero, M.C.E. (2006). *Las Normas Oficiales Mexicanas*. México: Porrúa.

Fuentes electrónicas

1. Calderón, F. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México. Consultado el 24 de abril de 2010 en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/sustentabilidad-ambiental.html>
2. Cámara de Diputados (2011). *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Consultado el 24 de abril de 2010 en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

3. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2011). Reporte de la Iniciativa de la Ganadería, el Medio Ambiente y el Desarrollo (LEAD). Depósito de Documentos de la FAO. Consultado el 24 de abril de 2010 en:
<http://www.fao.org/WAIRDOCS/LEAD/X6372S/x6372s09.htm#TopOfPage>
4. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2007). *Programa Sectorial de Medio ambiente y Recursos Naturales 2007-2012*. México: Talleres Gráficos de México. Consultado el 24 de abril de 2010 en:
<http://www.semarnat.gob.mx/programas/programa-sectorial-de-medio-ambiente-y>
5. Secretaría de Relaciones Exteriores (2011). *Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Consultado el 24 de abril de 2010 en:
http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/3409/1/protocolo_de_kyoto.pdf
6. Vargas Hernández, J. M. (s/f). *Desarrollo de la legislación ambiental en México*. Consultado el 8 de marzo 2015 en:
<http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/395/vargas.html>