



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



**“EL CAMBIO DE USO DE SUELO COMO AFECTACIÓN AL DERECHO
HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. ESTUDIO DE CASO SUBCUENCA
DEL RÍO CHIQUITO”**

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE

**MAESTRA EN DERECHO CON TERMINAL EN DERECHO PROCESAL
CONSTITUCIONAL**

SUSTENTA

LIC. BEATRIZ GUADALUPE RUIZ MONJE

DIRECTOR DE TESIS

DOCTORA EN DERECHO LAURA LETICIA PADILLA GIL

Morelia, Michoacán, febrero de 2019

DEDICATORIA

El presente lo dedico a mis padres, Angel y Angelica, que sin su apoyo nada de esto hubiera sido posible, agradezco infinitamente todo su amor y esfuerzo por siempre darnos lo mejor.

A mi tía Raymunda, que siempre ha estado presente en mi vida, cuidándome y apoyándome en todo lo que hago y lo que me propongo hacer.

A mis hermanos Enry y José Angel, que han sido piezas claves para poder seguir en el camino dando lo mejor de mí, por animarme en los ratos de tristezas y por compartir sus vidas y amor conmigo.

A Enrique, que ha sido un pilar fundamental en mi vida, gracias por compartir conmigo momentos de aprendizajes y amor, por construir juntos todo lo que nos hemos propuesto, y por guiarme, orientarme y levantarme en los peores momentos que he tenido.

A la Dra. Lety por su paciencia y su guía en la realización de este trabajo, por compartir sus conocimientos conmigo durante los años de la maestría.

Al Mtro. Garrido por orientarme en los criterios metodológicos para la realización de esta investigación.

Y todos aquellos que de manera directa o indirecta han estado al pendiente de mí.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo por todos los conocimientos y aprendizaje que me ha brindado.

Y a mí querida Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, que me ha dado tanto.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por su apoyo para la realización de los estudios de posgrado.

ÍNDICE

DEDICATORIA	2
AGRADECIMIENTOS	3
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1	11
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO	11
1.1 ¿Qué es el suelo?	11
1.1.1 Vocación natural del suelo	15
1.1.2 Cambio de uso de suelo	17
1.1.3 Factores que contribuyen al cambio de uso del suelo	19
1.1.4 Impacto por el cambio de uso del uso de suelo	19
1.1.5 Cuencas	21
1.2 Los derechos humanos	23
1.2.1 ¿Cómo garantizar los derechos humanos?	26
1.2.2 El juicio de amparo como medio de defensa de los derechos	28
1.2.3 Las acciones de inconstitucionalidad	29
1.2.4 Las controversias constitucionales	31
1.2.5 Las acciones colectivas	32
1.3 El derecho humano a un medio ambiente sano	33
1.4 Reflexiones capitulares	40
CAPÍTULO 2	42
MARCO JURÍDICO DEL CAMBIO DE USO DEL SUELO	42
2.1 Marco Jurídico Internacional del Cambio de Uso de Suelo	42
2.1.1 Antecedentes internacionales del Derecho Humano a un Medio Ambiente Sano	44

2.1.2 Conferencia de Estocolmo.....	46
2.1.3 Conferencia de Río	48
2.1.4 Informe Brundtland.....	49
2.2 Contexto legal del cambio de uso del suelo en México	50
2.2.1 Inclusión de la protección del medio ambiente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	50
2.2.2 Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	55
2.2.3 Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.....	57
2.2.4 Ley de Planeación.....	59
2.2.5 Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	61
2.2.6 Ley de Desarrollo Rural Sustentable	63
2.2.7 Ley de Aguas Nacionales.....	67
2.2.8 Ley Federal de Responsabilidad Ambiental	69
2.3 Leyes Estatales	71
2.3.1 Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo.....	71
2.3.2 Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo	73
2.4 Normas Municipales	74
2.4.1 Reglamento de Construcciones y de los Servicios Urbanos para el municipio de Morelia	74
2.4.2 Reglamento ambiental y sustentabilidad del municipio de Morelia	76
2.5 Reflexiones capitulares	76
CAPÍTULO 3	78
INSTITUCIONES AMBIENTALES QUE REGULAN EL CAMBIO DE USO DEL SUELO	78
3.1 Instituciones de la Administración Pública Federal	78
3.1.1 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	79
3.1.2 Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)	83
3.1.3 Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).....	84
3.1.4 Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).....	87
3.1.5 Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)	88

3.2 Gobierno del Estado de Michoacán	90
3.2.1 Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial del Estado de Michoacán	91
3.2.2 Procuraduría de Protección al Ambiente del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo (ProAm).....	92
3.2.3 La Comisión Forestal del Estado de Michoacán.....	93
3.3 Municipio de Morelia.....	94
3.3.1 Comisión de Ecología	96
3.3.2 Comisión de Desarrollo Urbano y Obra Pública	98
3.3.3 Secretaría de Desarrollo Metropolitano e Infraestructura.....	99
3.3.4 Dirección de Medio Ambiente y Sustentabilidad	100
3.3.5 Dirección de Orden Urbano	103
3.3.6 Instituto de Planeación Municipal (IMPLAN)	106
3.4 Reflexiones capitulares	108
CAPÍTULO 4	109
CAMBIO DE USO DEL SUELO EN LA ZONA SUR DE MORELIA. ESTUDIO DE CASO	109
4.1 Subcuenca del Río Chiquito.....	109
4.2 Antecedentes del Cambio de Uso de Suelo en la zona sur de Morelia	114
4.2.1 Proceso del Cambio del Uso del Suelo en la zona sur de Morelia y actores involucrados	116
4.3 Afectaciones a la subcuenca del Río Chiquito por el cambio de uso de suelo.....	118
4.4 Reflexión capitular	123
CONCLUSIONES	125
PROPUESTA	128
FUENTES DE INFORMACIÓN	130
ANEXOS	137

INTRODUCCIÓN

Día con día los seres humanos buscamos el disfrute de una vida con mayor bienestar y comodidad, sin embargo, el desarrollo de nuevas tecnologías y el crecimiento industrial para alcanzar esos fines, ha ido acompañado de consumos masivos de recursos naturales sin ningún criterio de sustentabilidad, así como de la generación de una variedad enorme de residuos y emisiones tóxicas que han causado una inmensa degradación ambiental y una notable afectación a la salud del hombre y de los ecosistemas, que ponen en peligro de extinción a miles de especies, vitales para el sostenimiento de las funciones sustantivas de la vida en el planeta.

Las marcas de la degradación que han dejado las actividades irracionales del hombre, son visibles prácticamente en cualquier lugar del planeta, se encuentren o no, cerca de la fuente de esos residuos.

Aun y cuando se han adoptado unas series de medidas como la creación de organismos e instituciones encargados de la protección y conservación del medio ambiente, la creación de diversa normatividad y la firma de tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano se ha comprometido con la protección y conservación del medio ambiente, la degradación ambiental en específico en nuestro país sigue incrementándose.

En el caso particular de la ciudad de Morelia, capital del estado de Michoacán, esa degradación ambiental se ha hecho presente desde hace varios años y ha aumentado a un ritmo acelerado, ejemplo de ello, es el cambio de uso de suelo que se ha propiciado en la parte sur de la citada ciudad y que ha incidido, afectado y alterado diversos ecosistemas y cuerpos de agua que proveían a la metrópolis de diversos servicios ambientales, trayendo consigo una interminable lista de impactos negativos para toda la ciudadanía, vulnerando con ello el derecho

humano a un medio ambiente sano y a todos aquellos derechos humanos que se encuentran en íntima relación con él.

De dicha situación del cambio de uso de suelo se puede inferir que se ha propiciado por la conjunción de diversos elementos patrocinados principalmente por las administraciones que han presidido el H. Ayuntamiento Municipal de Morelia, entre ello, la falta de mecanismos de participación ciudadana para la toma de decisiones.

Para realizar el presente trabajo se utilizó una metodología de investigación documental, donde se tuvo un enfoque particular en un caso de estudio, la subcuenca del Río Chiquito y el cambio de uso de suelo que se ha propiciado en la zona sur de Morelia.

Además, en cuanto al contenido del capítulo 1 se habla de los conceptos básico del suelo, el cambio de uso de suelo, las cuencas, el derecho humano a un medio ambiente sano y los demás afines a los citados conceptos; por su parte en el capítulo 2 se aborda lo relativo al estudio y análisis de la evolución que ha sufrido el derecho ambiental, cuáles fueron las primeras conferencias que sentaron las bases para el progreso de esa disciplina, y de forma particularizada el análisis de la normatividad e los diferentes órdenes de gobierno, y su competencia en materia de cambio de uso de suelo; aunado a ello, en el capítulo 3 se tratan temas relacionado con las principales instituciones de los diferentes niveles de gobierno, encargadas del cuidado y protección del medio ambiente; y por último, en el capítulo 4 se estudia el caso de la subcuenca del Río Chiquito y el cambio de uso de suelo en la zona sur de Morelia.

RESUMEN. El presente trabajo de investigación, ha sido enfocado en el estudio y análisis del derecho humano a un medio ambiente sano, centrándose en el cambio del uso de suelo de la zona sur de Morelia, y la sub-cuenca del “Río Chiquito”, así como la responsabilidad de las autoridades municipales en el otorgamiento de las licencias de construcción y con ello, en la vulneración de dicho derecho, tutelado, no sólo por la normatividad local, sino por un bagaje de instrumentos internacionales, a la luz de los cuales, se configura la obligación de las autoridades por la salvaguarda del mismo; lo anterior, a través de un conjunto de estudios bibliográficos, y de estudio de caso que ha permitido comprender la realidad actual que prepondera no sólo en Morelia, sino en el resto de México; una realidad, en la que la corrupción y los bienes económicos, resultan siempre más importantes que el bienestar de la población y del medio ambiente en general.

PALABRAS CLAVE. Derecho humano, medio ambiente, municipio, cambio de uso de suelo, cuenca.

ABSTRACT. The present research work has been focused on the study and analysis of the human right to a healthy environment, focusing on the land use change of the southern zone of Morelia, and the sub-basin of the "Río Chiquito", as well as the responsibility of the municipal authorities in the granting of construction licenses and with it, in the violation of said right, protected, not only by the local regulations, but by a baggage of international instruments, in light of which, the obligation of the authorities for the safeguard of the same is configured; the previous, through a set of bibliographic studies, and a case study that has allowed to understand the current reality that predominates not only in Morelia, but in the

rest of Mexico; a reality, in which corruption and economic goods are always more important than the welfare of the population and the environment in general.

KEY WORDS. Human right, environment, municipality, change of land use, watershed.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO

Sumario: 1.1 ¿Qué es el suelo? 1.2 Los derechos humanos. 1.3 El derecho humano a un medio ambiente sano 1.4 Reflexiones capitulares

El objeto del presente capítulo reside en analizar en un primer escenario lo relativo a cuáles son los conceptos básicos del cambio de uso de suelos, y todos aquellos relacionados con el derecho humano a un medio ambiente sano, así como a aquellos medios jurisdiccionales que han sido diseñados para la protección de los derechos humanos, incluido entre ellos el derecho humanos a un medio ambiente sano.

1.1 ¿Qué es el suelo?

Respecto al suelo, existen variadas definiciones pero la mayoría de ellas coinciden en los elementos que lo componen; por ejemplo, en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente señala que el suelo es la capa más superficial de la corteza terrestre, en la cual encuentra soporte la cubierta vegetal, y es el resultado de la interacción de varios factores ambientales, tanto geológicos, fisiográficos, climáticos, biológicos y el material parental que proviene de la roca madre.¹

Por su parte, la NOM-021-SEMARNAT-2000 define a los suelos como

¹ Carmona Lara, María del Carmen, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, México, PROFEPA-UNAM, 2003, p. 550. Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/542-ley-general-del-equilibrio-ecologico-y-la-proteccion-al-ambiente>.

cuerpos naturales formados por sólidos (minerales y orgánicos), líquidos y gases, sobre la superficie de los terrenos, presentan, ya sea, horizontes o capas, que se diferencian del material de origen como resultado de adiciones, pérdidas, migraciones y transformaciones de energía y materia; o por la habilidad de soportar raíces de plantas en un ambiente natural.²

Por otro lado, se entiende al suelo como un cuerpo viviente, natural, dinámico y vital para el funcionamiento de los ecosistemas terrestres que presenta tasa formación que oscilan entre un 1 cm cada 100 años o 400 años. Los factores que interactúan para su génesis son el clima, la topografía, biota y material parental. Por el tiempo que toma su formación se puede considerar al suelo como un recursos natural no renovable en la escala humana del tiempo.³

Respecto a ello, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, en lo consecuente FAO, manifiesta que el suelo es una capa delgada que se ha formado muy lentamente, a través de los siglos, con la desintegración de las rocas superficiales por la acción del agua, los cambios de temperatura y el viento.⁴ Tradicionalmente su significado se ha definido como el medio natural para el crecimiento de las plantas. También se ha definido como un cuerpo natural, el suelo es un componente esencial de la “Tierra” y “Ecosistemas” (sic),⁵ es decir, se considera como cuna de vida.

En cuanto al Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, señala que el suelo es el cuerpo natural no consolidado que recubre la mayoría de la superficie continental de la corteza terrestre, compuesto por partículas minerales y

² Como este concepto pueden existir otros planteados desde diversos enfoques, sin embargo, se sabe que los suelos de los ecosistemas naturales y los suelos de áreas de cultivos así como los de los diversos sistemas pecuarios o agro-forestales, cumplen diferentes funciones ecológicas y de generación de riqueza de gran importancia tanto para mantener la salud de los mismos ecosistemas como para propiciar y mantener sistemas de producción sustentables. Cruz Flores, Gerardo, en Cruz Flores, Gerardo y López López, Alma Bella (eds.), *Re-descubriendo el suelo: su importancia ecológica y agrícola*, México, UNAM-CONACYT, 2015, p.5.

³ Ídem.

⁴ El suelo está compuesto por minerales, materia orgánica, diminutos organismos vegetales y animales, aire y agua. En él se multiplican miles de formas de vida, la mayoría invisible para nuestros ojos. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *El suelo*, disponible en www.fao.org/docrep/006/W1309S/w1309s04.htm.

⁵ El suelo es el producto final de la influencia del tiempo y combinado con el clima, topografía, organismos (flora, fauna y ser humanos), de materiales parentales (rocas y minerales originarios). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Portal de Suelos de la FAO, *¿Qué es el suelo?*, disponible en www.fao.org/soils-portal/about/definiciones/es/.

orgánicas, agua, aire y organismos vivos, que presentan un arreglo de horizontes o estratos y es capaz de soportar a la cubierta vegetal.⁶

Siguiendo esta línea de ideas, Gerardo Bocco, et. al., refieren que el suelo es la capa más superficial de la corteza terrestre y sobre la cual la acción de conjunta de las condiciones atmosféricas y la actividad de los organismos modifican las propiedades de los materiales rocosos de la litosfera. El suelo, aunque únicamente abarca una proporción pequeña de la corteza terrestre (entre 30 y 120 cm mayoritariamente), cumple con importantes funciones en los ecosistemas.⁷

Entre dichas funciones se puede señalar las siguientes: a) da soporte a las plantas y las abastece con agua, oxígeno y nutrientes; b) es hábitat de numerosos organismos, desde especies de la microflora y fauna, hasta especies de mesofauna y macrofauna;⁸ c) funge como regulador del ciclo hidrológico, dado que permite la infiltración del agua pluvial y retiene una parte de la misma contra la fuerza de gravedad en el espacio radical de las plantas, mientras que filtra la otra parte para destinarla a la recarga del acuífero; d) los procesos bioquímicos que ocurren en el suelo transforman la hojarasca y los cadáveres de animales en compuestos simples.⁹

También se le ha atribuido como definición del suelo a la capa superficial de la corteza terrestre considerada la parte biológicamente activa. Suelo proviene del latín *solum* que significa tierra o parcela; es un recurso natural esencial para la vida y para la producción de otros recursos.¹⁰

⁶ Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), *Suelos*, México, p. 86, disponible en <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/411/cap3.pdf>.

⁷ Schlichting, E., et. al., en Gerardo Bocco, Siebe, Cristina, et. al., “Suelos: distribución, características y potencial de uso”, *Las enseñanzas de San Juan. Investigación participativa para el manejo integral de recursos naturales*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Gobierno de Michoacán, 2003, p. 127. Disponible en http://www.era-mx.org/Estudios_y_proyectos/RecupBosq/LAS-ENSEÑANZAS-DE-SAN-JUAN-Nuevo-Parangaricutiro.pdf.

⁸ Especies de mesofauna como lombrices, hormigas, ácaros, colémbolos, entre otros; y macro fauna como mamíferos fosoriales, aves y reptiles. Es necesario mencionar además que con la transformación en compuestos más simples de ciertos elementos se reciclan los nutrientes que los componen. Aunado a ello se tiene que el suelo da soporte físico a la infraestructura y sirve como depósito de desechos productos de las diversas actividades humanas. Ídem.

⁹ Ídem.

¹⁰ A pesar de su origen en latín que significa tierra, hoy, se diferencia el concepto tierra como el que abarca el suelo y todos los elementos que emergen del planeta Tierra. El suelo como capa superficial es compuesto por

Desde el punto de vista de la Geología el suelo es la piel de la Tierra, desde pocos milímetros a varios metros, según sitios; esto es, se considera suelo todo aquél material superficial que no es roca (al quedarse expuesto a temperaturas moderadas, bajas presiones y a la hidrólisis).¹¹

Para la biología el suelo es un ente natural que no tiene vida propia, pero que es el depositario de ella; es decir, suelo es cualquier formación superficial que mantiene alguna forma de vida, al menos algún microorganismo; es, sin duda, el ente que mantiene más alto grado de biodiversidad (un gramo de suelo puede contener desde millones a centenas de millones de seres vivos, mayormente microscópicos). El suelo, pues, condiciona el grado de biodiversidad de los ecosistemas.¹²

Los suelos cumplen con funciones productivas y además con algunas funciones ambientales relevantes. Por ejemplo, la preservación de los hábitats depende de que se garantice la permanencia del respectivo sustrato edáfico, lo que hace de los suelos un factor primordial para la conservación de la diversidad biológica.¹³ En sintonía con ello, se puede agregar que el suelo es un recurso natural de vital importancia para la humanidad dado que es el sustrato que soporta las actividades agrícolas, pecuarias y forestales así como la infraestructura urbana, de caminos y de depósitos.¹⁴

Los suelos están siendo objeto de crecientes presiones de uso, determinadas por el incremento de la población mundial y la demanda sostenida de alimentos, fibras y la novedad de los cultivos bioenergéticos.¹⁵

4 elementos esenciales: material mineral, materia orgánica, agua y aire. Disponible en *Significados.com*, Conceptos y definiciones, www.significados.com/suelo/.

¹¹ Sin embargo hay que distinguir aquellos geólogos que no consideran el suelo como de interés científico (Geología endógena) que los que lo consideran como de interés geoquímico (Geodinámica externa y Geomorfología; esto es, se interesan en las formaciones superficiales y la generación de y evolución del suelo, sin considerar el aspecto productivo). Gallardo Lancho, Juan Fernando, “Concepto de suelos y proyecciones de líneas de investigación futura”, en Cruz Flores, Gerardo y López López, Alma Bella (eds.), *Re-descubriendo el suelo: su importancia ecológica y agrícola*, México, UNAM-CONACYT, 2015, pp.1-4.

¹² Ídem.

¹³ Ídem.

¹⁴ Bocco, Gerardo, Siebe, Cristina, et. al., “Suelos: distribución, características y potencial de uso”, *op. cit.*, p. 125.

¹⁵ “La importancia del suelo”, *Revista de investigaciones agropecuarias*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, vol. 41, núm. 2, agosto de 2012. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-23142015000200001.

1.1.1 Vocación natural del suelo

La vocación natural del suelo suele explicarse como las condiciones que presenta un ecosistema para sostener una o varias actividades sin que se produzcan desequilibrios ecológicos.¹⁶

En México existe una gran variedad de suelo que puede explicarse por la interacción de diversos factores, entre los que se encuentra la compleja topografía¹⁷ originada por la actividad volcánica del Cenozoico, el amplio gradiente altitudinal (que va de los cerros a poco más de 5 600 metros sobre el nivel del mar), la presencia de cuatro de los cinco grandes tipos de climas reconocidos por la clasificación de Köppen¹⁸ y la enorme biodiversidad paisajística y de tipos de rocas que existen en el territorio.¹⁹

En nuestro país hay una gran diversidad edáfica representada por 26 grupos de suelo; sin embargo, sólo seis de ellos, en conjunto ocupan el 81.7% del territorio. Algunas de las características de estos grupos son: los leptosoles (del griego *leptos*, delgado) se caracterizan por su escasa profundidad, menor a 25 cm, son suelos muy delgados, pedregosos y poco desarrollados, es preferible mantenerlo con la vegetación original, es el tipo de suelo que más abunda en México, particularmente en la península de Yucatán; la Sierra Madre Oriental, Occidental y del Sur. Por otro lado están los regosoles (del griego *reghos*, manto)

¹⁶ *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, H. Congreso de la Unión, última reforma publicada en el 5 de junio de 2018 en el Diario Oficial de la Federación, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa.htm>.

¹⁷ Topografía: 1. f. Técnica de escribir y delinear detalladamente la superficie de un terreno. 2. f. Conjunto de particularidades que presenta un terreno en su configuración superficial. Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, disponible para su consulta en <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=topograf%C3%ADa>.

¹⁸ La clasificación climática de Köppen fue creada inicialmente por el climatólogo alemán Wladimir Köppen en 1884 y revisada posteriormente por él mismo y por Rudolf Geiger, describe cada tipo de clima con una serie de letras, normalmente tres, que indica el comportamiento de las temperaturas y precipitaciones. El sistema Köppen se basa en que la vegetación natural tiene una clara relación con el clima, por lo que los límites entre un clima y otro se establecieron teniendo en cuenta la distribución de la vegetación. Divide los climas del mundo en cinco grupos principales: tropical, seco, templado, continental y polar. Meteorología y climatología, *Clasificación climática de Köppen*, disponible en <http://meteo.navarra.es/definiciones/koppen.cfm>.

¹⁹ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Suelos*, México, p. 120, disponible en http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_12/pdf/Cap3_suelos.pdf.

son suelo muy jóvenes resultado del depósito reciente de roca y arena acarreada por agua, de ahí que se encuentren sobre todo al pie de las Sierras, que son.²⁰

Si bien México cuenta con esta gran diversidad de suelos, la mayor parte del territorio nacional está dominado por cinco unidades: leptosoles (24% del territorio), regosoles (18.5%), calcisoles (18.2%), feozems (9.7%) y vertisoles (8.3%), con la que se cubren casi las cuatro quintas partes del país.²¹

En concordancia a ello, se puede decir entonces que la vocación natural de un suelo, es aquella condición para lo que es apto un suelo, es decir, hay suelos que su vocación natural es forestal, hay otros que son aptos para la agricultura, entre otros más.

Y se puede mencionar grosso modo que la normatividad indica respecto a este tema, que para la preservación y el aprovechamiento sustentable del suelo y sus recursos deberán tomarse en cuenta algunos criterios como la vinculación y compatibilidad del uso del suelo con su vocación natural; además dicho uso de suelo no debe de alterar el equilibrio de los ecosistemas.

En México, diversos problemas sugieren que actualmente se realiza un uso inapropiado del territorio, o en otras palabras, a un uso del suelo que no compagina con su vocación natural, lo cual impide el aprovechamiento de los bienes y servicios ambientales que ofrecen los ecosistemas. Una extensa superficie del país presenta severos problemas de erosión hídrica y degradación de los suelos en general; las zonas urbanas y las infraestructuras crecen sin planificación adecuada; la diversidad biológica se reduce con los cambios no deseados de la cobertura vegetal, lo cual es particularmente grave en un país

²⁰ Se encuentran en todos los climas, en México las mayores extensiones se encuentran en la Sierra Madre Occidental y del Sur, y en la península de Baja California. *Ibidem*, p. 121.

²¹ Los leptosoles pueden contener una gran cantidad de material calcáreo, su potencial agrícola está limitado por su poca profundidad y su alta pedregosidad; los Calcisoles (del latín *calx*, cal) se distingue por presentar una capa dura de caliche a menos de un metro de profundidad, una gran cantidad de calcio y, a menudo una capa órica, características que los convierte en suelos secos e infértiles. Se desarrollan bajo climas áridos, se les encuentra fundamentalmente en el Desierto de Chihuahua. Los feozems (del griego *phaios*, oscuro y del ruso *zemlja*, suelo), son muy fértiles y aptos para el cultivo, si bien son sumamente proclives a la erosión. Se desarrollan sobre todo en climas templados y húmedos, por lo que se encuentran recubriendo el Eje Neovolcánico Transversal y porciones de la Sierra Madre Occidental. Vertisoles (del latín *verteré*, invertir) son suelos sumamente arcillosos que se desarrollan en climas de subhúmedo a secos. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), *Suelos, op. cit.* pp. 85-86.

megadiverso.²²

1.1.2 Cambio de uso de suelo

Si bien la cobertura terrestre y el uso de la tierra están relacionados, no son lo mismo. El uso del suelo se refiere a la ocupación de una superficie determinada en función de su capacidad agrológica y por tanto de su potencial de desarrollo, se clasifica de acuerdo a su ubicación como urbano o rural, representa un elemento fundamental para el desarrollo de la ciudad y sus habitantes ya que es a partir de estos que se conforma su estructura urbana y por tanto se define su funcionalidad.²³ Por su lado, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, señala que los usos del suelo son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un Centro Poblacional o Asentamiento Humanos.²⁴

La SEMARNAT describe al cambio de uso del suelo como la transformación de la cubierta vegetal original para convertirla a otros usos o degradar la calidad de la vegetación modificando la densidad y la composición de las especies presentes. Algunos factores que causan el cambio de uso de suelo y vegetación son la agricultura, ganadería y ampliación de infraestructuras. Entre las consecuencias más importantes del cambio de uso de suelo se encuentra la pérdida de la biodiversidad y los servicios ambientales.²⁵

²² Estos problemas sugieren que el territorio debería estar sujeto a procesos de planificación territorial los cuales, en cualquier modalidad y a cualquier escala, requieren como fundamento su regionalización ecológica. De manera simple, la regionalización ecológica y eco-regionalización consiste en delimitar espacios geográficos relativamente homogéneos en función del medio físico o biológico, de tal manera que se pueda establecer una adecuada vinculación con el uso y apropiación del territorio por parte de la sociedad. Bocco, Gerardo, “La cartografía de los recursos naturales”, en Bocco, Gerardo, Mendoza, Manuel E., et. al (coordinadores), *La cartografía de los sistemas naturales como base geográfica para la planeación territorial*, México, UNAM-CIGA-SEMARNAT, 2010, pp.11-12. Disponible en http://www.ciga.unam.mx/publicaciones/images/abook_file/cartografiaSistemas.pdf.

²³ Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F. (PAOT), *Informe Anual 2003*. Apéndice Temático, México, disponible para consulta en http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/informes/informe2003_borrarme/temas/suelo.pdf.

²⁴ *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, H. Congreso de la Unión, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016. Disponible para su consulta en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/Igahotdu.htm>.

²⁵ Subsecretaría de Recursos Naturales, Sistema Integral de Información Ambiental del Estado de Coahuila, *Uso de suelo y vegetación*, 2017, disponible en <http://www.sema.gob.mx/SRN-SIIAIECC-USO->

Por su parte, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), señala como cambio de uso de suelo a la modificación de la vocación natural o predominante de los terrenos, llevada a cabo por el hombre a través de la remoción total o parcial de la vegetación.²⁶

A nivel mundial, regional y local existen diversos factores que influyen en el cambio de uso de suelo, como los ambientales, demográficos, económicos y socioculturales, que en su conjunto llegan a provocar un deterioro ambiental y pérdida de la biodiversidad biológica, entre otras consecuencias más.

Por ejemplo, se tiene que el incremento poblacional y sus requerimientos de alimentos y espacio han propiciado a una mayor demanda del suelo y, con ello, presiones más intensas para cambiar su vocación natural hacia otros usos. La eliminación de la cubierta vegetal para habilitar terrenos dedicados a las actividades agropecuarias quizá sea el ejemplo más evidente de lo anterior, aunque también ocurren cambios a usos urbanos, incluso de sitios que anteriormente estaban dedicados a las actividades agrícolas o pecuarias.²⁷

El cambio de uso de suelo es una de las principales afectaciones que impacta en los suelos, el cual debe esperar hasta cien años en condiciones normales, para que un centímetro de suelo se forme, dice el experto Efraín Acuña; para Jorge Guevara al eliminarse la cobertura forestal, el suelo es susceptible a procesos erosivos, sobre todo con altas precipitaciones y altas pendientes.²⁸

Y para finalizar el presente apartado, es prudente señalar que los usos principales del suelo son los agrícolas y ganaderos, los urbanos, los de transporte, los industriales, y los de recreación y turismo.²⁹

CAMBIO.php.

²⁶ PROFEPA, disponible para su consulta en http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/766/1/mx/glosario.html?num_letra=2&num_letra_siguiete=3.

²⁷ La eliminación de la cubierta vegetal natural, acompañada por el mal uso de las superficies recién abiertas, promueve la degradación del suelo, afectando su uso actual y futuro. Entre sus efectos más importantes se encuentra la pérdida de la materia orgánica del suelo, lo que impide el desarrollo de las estructuras de los horizontes superficiales del mismo y los hace más susceptibles a la erosión y degradación. Hamilton, en Padilla Gil, Laura Leticia, *La ordenación del territorio una perspectiva ambiental en México: Caso de estudio Michoacán*, Tesis de Doctorado, Universidad de Colima, México, 2013, p. 16.

²⁸ Tórrez García, Cinthya, “Suelos no se usan según su vocación natural”, *La Prensa*, 2016, disponible en <https://www.laprensa.com.ni/2016/12/28/nacionales/2156671-suelos-no-se-usan-segun-vocacion-natural>.

²⁹ Brañes, op cit., p. 372.

1.1.3 Factores que contribuyen al cambio de uso del suelo

El suelo es un elemento clave para el desarrollo de la vida sobre la tierra. Además de ser el principal soporte de la vegetación, la infraestructura y el hábitat de la biodiversidad, participa de manera esencial en el funcionamiento de cualquier ecosistema; sin embargo, es un recurso finito que forma parte del capital estratégico natural de cualquier país, que a pesar de ser el sostén de muchas de las economías agrícolas del mundo, se encuentran bajo una creciente presión de crecimiento poblacional como de los patrones insostenibles de producción y consumo globales.³⁰

Entre algunos de los factores que contribuyen al cambio de uso de suelo se pueden mencionar los siguientes:

- a) La demanda de viviendas;
- b) La demanda de alimentos;
- c) El creciente aumento de población;
- d) El consumo irresponsable de recursos naturales, de materia primas.

Entre otros factores más, que no sólo contribuyen al cambio de uso de suelo, sino también a efectos negativos sobre el medio ambiente, como el cambio climático.

1.1.4 Impacto por el cambio de uso del uso de suelo

Como ya se ha mencionado en líneas anteriores el suelo es un elemento importante para el desarrollo de la vida en nuestra casa común, pues cumple con funciones vitales como ser el soporte de las plantas, sus atributos para funcionar como hábitat de diversos organismos, su capacidad de depuración para retener

³⁰ Si bien es necesario fortalecer la conciencia sobre el papel fundamental de los suelos, tanto para el funcionamiento de los ecosistemas como para el bienestar humano, también es prioritario para contar con información actualizada y confiable sobre su inventario, características y estado, así como de sus dinámicas de formación y degradación. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Suelos*, México, disponible en http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe15/tema/pdf/Cap3_Suelos.pdf.

sustancias tóxicas para los organismos del ecosistema, entre muchas más; sin embargo, dichas funciones se han visto mermadas por las diferentes acciones que el hombre ha ejercido sobre él. Las consecuencias o el impacto que ha generado dichas actividades se pueden palpar, ejemplo de ello es la erosión, la pérdida de suelo y de recursos naturales, pues según cifras de la FAO se pierden en México cada año más de 600 hectáreas a causas de diversos factores como el cambio de uso del suelo para destinar la tierra a actividades ganaderas o agrícolas, incendios forestales, tala ilegal, entre otros.³¹

Entre los principales impactos que es menester resaltar son los siguientes: pérdida de hábitats, pérdida de biodiversidad, pérdida de recursos forestales económicos, degradación del suelo, pérdida de ciclos hidrológicos, la erosión moderada del suelo que se agrava hasta convertirse en suelo desertificado, que podría traer como consecuencia la extinción de especies, ecosistemas y hasta una pérdida total de recursos bióticos y servicios ambientales.³²

Algunas de las causas que han generado un impacto negativo para el suelo, es el derivado de las actividades que se le ha dado al uso del suelo, ya que no es compatible con su vocación natural y por ende, ello provoca una alteración en el equilibrio del ecosistemas; el uso del suelo se ha desarrollado de tal forma que no se han considerado factores como la integridad física y su capacidad productiva; no se evitan aquellas prácticas que favorecen a la erosión, degradación o modificación de las características topográficas, con efectos ecológicos adversos.³³

Entre otras que se pueden señalar son las concernientes a que en las acciones de preservación y aprovechamiento no se consideran las medidas necesarias para prevenir o reducir la erosión, deterioro de las propiedades físicas, químicas o biológicas del suelo, trayendo como consecuencia la pérdida duradera

³¹ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Suelos*, op cit.

³² Ídem.

³³ Entre otras que se pueden señalar son las concernientes a que regularmente las acciones de regeneración, recuperación y rehabilitación no se llevan a cabo, o cuando se realizan son de forma inadecuada; la realización de obras públicas o privadas que por sí mismas pueden provocar un deterioro severo de los suelos, recuperación, restablecimiento y restablecimiento de su vocación natural. Carmona Lara, María del Carmen, *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente comentarios y concordancias*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2003, pp. 405-411. Disponible para su consulta en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/542/1.pdf>.

de la vegetación natural.

1.1.5 Cuencas

Según la Ley de Aguas Nacionales, una cuenca es la unidad del territorio, diferenciada de otras unidades, normalmente delimitada por un parte aguas o divisoria de las aguas en donde escurre el agua en distintas formas, y ésta se almacena o fluye hasta un punto de salida que puede ser el mar u otro cuerpo receptor interior, a través de una red hidrográfica de cauces que convergen en uno principal. En dicho espacio delimitado por una diversidad topográfica, coexisten los recursos agua, suelo, flora, fauna, otros recursos naturales relacionados con éstos y el medio ambiente. Esta a su vez integradas por subcuencas y estas últimas están integradas por microcuencas.³⁴

Por su parte la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable define a la cuenca hidrográfica como la superficie geográfica delimitada por la parte más alta de las montañas a partir de la cual fluyen las corrientes de agua, las cuales se unen y desembocan a una presa, lago o al mar.³⁵

Otra definición es la que hace alusión a que una cuenca es un área a través de la cual fluye el agua que escurre por riachuelos y ríos. El agua se acumula en la zona más baja. Puede contener dos unidades de menores dimensiones, llamadas subcuencas o microcuencas.³⁶

Respecto a ello, Alejandro Sánchez,³⁷ *et. al.*, señalan que para comprender

³⁴ La cuenca junto con los acuíferos, constituye la unidad de gestión de los recursos hídricos. *Ley de Aguas Nacionales*, H. Congreso de la Unión, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 2016. Disponible para su consulta en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lan.htm>.

³⁵ *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, H. Congreso de la Unión, Nueva Ley publica en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2018. Disponible para su consulta en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgdfs.htm>.

³⁶ Instituto de ecología, *Cuenca*, LECCIONES APRENDIDAS EN EL POSGRADO DE CIENCIAS DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA UNAM, Oikos, México, 2017, disponible en <http://web.ecologia.unam.mx/oikos3.0/index.php/articulos/17-recuadros/276-cuenca>.

³⁷ Una cuenca es un territorio mayor a 50 mil hectáreas; las subcuencas cubren una superficie de cinco mil a 50 mil hectáreas; las microcuencas entre tres mil y cinco mil hectáreas, y cuando las condiciones orográficas lo permiten, hay microcuencas menores a tres mil hectáreas. Sánchez Vélez, Alejandro S. *et. al*, *La cuenca hidrográfica: unidad básica de planeación y manejo de recursos naturales*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2003. Disponible para su consulta en http://centro.paot.org.mx/documentos/semarnat/cuenca_hidrografica.pdf.

la relación de interdependencia entre los bosques y el agua es necesario saber qué es una cuenca hidrográfica. Ésta se refiere a un territorio definido para el manejo de los recursos naturales; por otro lado la cuenca hidrográfica es un concepto utilizado para designar un territorio, región o zona, cuya característica principal es que el agua de lluvia que cae en esa superficie escurre hacia un cauce común; es decir que, toda el agua acumulada desemboca ya sea en un afluente más grande, una laguna o el mar.

Debido a lo anterior se considera a la cuenca como la unidad geográfica más funcional para administrar el agua. Estas concavidades que la naturaleza ha creado en la superficie de la tierra mediante las fuerzas tectónicas, la fuerza del agua, los tipos de suelos y la vegetación, pueden extenderse desde algunos kilómetros cuadrados hasta cientos o miles. Las cuencas son los espacios geográficos donde los grupos y comunidades comparten identidades, tradiciones y cultura, y donde socializan y trabajan en función de la disponibilidad de recursos renovables y no renovables.³⁸

Vinculado a ello Ana Burgos y Gerardo Bocco señalan que el agua en forma líquida se mueve sobre la superficie terrestre en espacios geográficos definidos denominados cuencas hidrográficas, cuyas condiciones climáticas, de relieve, suelo y vegetación determinan y explican su movimiento, calidad y disponibilidad temporal. Las características y condiciones de la cuenca hidrográfica inciden en la distribución espacial de procesos naturales, pero también en la organización y ocupación del espacio por los sujetos sociales. Este conjunto de relaciones e interacciones indica que la cuenca hidrográfica es la unidad espacial obligada para entender, explicar y planear de manera integrada la gestión del agua, pudiendo a la vez tomar en cuenta los factores que le afectan.³⁹

³⁸ La cuenca es un concepto geográfico e hidrológico que se define como el área de la superficie terrestre por donde el agua de lluvia, nieve o deshielo escurre y transita o drena a través de una red de corrientes que fluyen hacia una corriente principal, y por ésta hacia un punto común de salida. Éste puede ser un almacenamiento de agua interior, como un lago, una laguna o el embalse de una presa, en cuyo caso se llama cuenca endorreica, no desemboca en el mar. Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental A.C., *Cuencas hidrográficas*, disponible para su consulta en <https://agua.org.mx/que-es-una-cuenca/>.

³⁹ La gestión de cuencas tiene como fin manejar la superficie y la sub-superficie del área que capta el agua (cuenca), y que condiciona fuertemente los ritmos hidrológicos, así como la cantidad y calidad del líquido disponible. En términos del paradigma del desarrollo sustentable (Informe Brundtland, 1987), la cuenca es el bloque básico para la planeación del uso de los recursos agua y tierras, con vistas a preservar su condición y

A modo de conclusión se puede hacer mención de un elemento o concepto que es importante tener en consideración al abordar el tema de cuencas, ya que muy a menudo se llegan a confundir los términos de cuenca hidrológica y cuenca hidrográfica, y para no caer en ello es menester señalar que la característica principal de una cuenca hidrográfica es que solo engloba las aguas superficiales; y por su parte, la cuenca hidrológica abarca aguas subterráneas, como acuíferos.

1.2 Los derechos humanos

El tema de los derechos humanos ha resultado ser interesante, novedoso y sobre todo importante para los diversos sectores del país, debido a la relevancia y al gran calado que representa para la vida jurídica, política y la sociedad en general. En dicha sintonía, la reforma constitucional del año 2011⁴⁰ en materia de derechos humanos, resultó un detonante para poner sobre la mesa el rol que juegan y qué representan tanto para el Estado, como para los gobernados. Además en el caso particular de México, existieron precedentes judiciales que impulsaron a la inclusión de derechos humanos en nuestra Carta Magna, ejemplo de ello es el caso Radilla Pacheco.⁴¹

En este orden de ideas es pertinente señalar algunas definiciones sobre qué son los derechos humanos, ya que es de resaltar que hay una gran diversidad sobre ello, es decir, no contamos con un concepto en específico o en

función para las siguientes generaciones. Burgos, Ana y Bocco, Gerardo, “La gestión del agua y el aporte de la geografía al enfoque de las cuencas hidrográficas en México”, en Correa Pérez, Fernando (coord.), *Gestión pública y social del agua en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, pp. 21-33.

⁴⁰ El 10 de junio del año 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una importante reforma constitucional en materia de derechos humanos, con el propósito de armonizar el marco constitucional mexicano con el derecho internacional de los derechos humanos. Dicha reforma marca la apertura de nuestro derecho interno a los tratados internacionales de derechos humanos, incorporando en su artículo 1o de nuestra norma suprema los principios, pautas normativas y obligaciones que, en el ámbito internacional, tienen las autoridades del Estado frente a los derechos de las personas; en consecuencia, se otorga rango constitucional a los derechos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte. Silva Meza, Juan N., *Derechos Humanos Parte General*, México, SCJN, 2016, p. VII.

⁴¹ La sentencia de la Corte IDH en contra del Estado mexicano en el caso Radilla (un caso de desaparición forzada, donde se condenó a México a realizar cambios en materia de derechos humanos y adecuar sus leyes y su sistema judicial a fin de evitar más violaciones a los derechos) originó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitiera una resolución *sui generis* en el expediente Varios 912/2010, donde acata la sentencia de la Corte IDH y emite un serie de medidas dirigidas al poder judicial federal [...] Cruz Parceró, Juan Antonio, “Hacia una teoría constitucional de los derechos humanos”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, México, año II, núm. 3, julio-diciembre de 2016, pp. 3-35.

estricto sentido que funja como una definición oficial de dichos derechos.

Por una parte tenemos la definición proporcionada por Bernal Pulido, quien señala que los derechos humanos son derechos jurídicos subjetivos cuya *differentia specifica* estriba en su carácter de “humanos”; aunado a ello, señala que tienen diferentes propiedades, las cuales estriban en formales y materiales. Las primeras atienden a la inclusión en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y el reconocimiento por parte de la jurisprudencia sobre derechos humanos de los tribunales internacionales especializados. En cuanto a la segunda, es decir, a la propiedad material, señala que tienen que ver con la relación del derecho con los conceptos de personas propios del Estado liberal, democrático y social.⁴²

En otra definición de Karlos A. Castilla señala que los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición. Todas y todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna, porque estos derechos están ligados a la dignidad humana y ésta es igual en todo ser humano.⁴³ Algunas características fundamentales que se pueden resaltar de estos derechos son la interdependencia y la indivisibilidad, independiente de la categorización o generación a los que sean atribuibles.

Por su lado, Horacio Spector⁴⁴ señala que el movimiento por los derechos humanos que surge a escala internacional luego de la Segunda Guerra Mundial es una respuesta al horror del Holocausto, el autoritarismo político y la discriminación racial y étnica. El documento fundador del movimiento es la Declaración Universal

⁴² Bernal Pulido, Carlos, “La metafísica de los derechos humanos”, *Revista de Derecho del Estado*, Colombia, núm. 25, 2010, pp. 117-133. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337630235004>.

⁴³ Castilla Juárez, Karlos A., *El bloque de derechos multiculturales en México*, México, CNDH, 2015, p. 13.

⁴⁴ Además señala que el pasaje de los derechos naturales a los derechos humanos tiene diversos significados: a) los derechos humanos constituyen un esfuerzo por alcanzar estándares compartidos en una comunidad internacional; b) todos los seres humanos son titulares de los derechos humanos; c) los derechos humanos son violados por el gobierno y sus organismo de seguridad y defensa, por un movimiento guerrillero y por una gran empresa, pero no por un criminal o un marido violento. Spector, Horacio, “Derechos Humanos”, *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. 1522-1527. Disponible para su consulta en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3796-enciclopedia-de-filosofia-y-teoria-del-derecho-volumen-dos>.

de los Derechos Humanos de 1948, cuyo artículo I establece: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

El término “derechos humanos” se emplea para diferenciar una especie particular de derechos,⁴⁵ aquellos que son inherentes al hombre y “que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”.⁴⁶

En cuanto a la definición proporcionada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), señala que los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Carta Magna, tratados internacionales y leyes.⁴⁷

Por ende, como refiere Mireille Roccatti,⁴⁸ los derechos humanos pueden conceptuarse como “aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana, que corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, debiendo ser garantizados por el orden jurídico positivo”.

En dicho sentido Armando Hernández señala que actualmente se considera que los derechos humanos son valores que deben orientar el contenido de la norma jurídica toda vez que deben ser reconocidos por el Estado y deben establecerse en ordenamientos legales nacionales e internacionales para proteger al ser humano del poder público, además de garantizarlos por procedimientos jurídicos eficaces. A pesar de ello, los derechos humanos no implican una tensión

⁴⁵ Staines Vega, Graciela C., *Prospectivas de los derechos humanos y su aplicación en México*, México, UNAM, 1993, p.1.

⁴⁶ Pérez Luño, Antonio Enrique, *Teoría del Derecho. Una concepción de la experiencia jurídica*, Madrid, Técnos, 2007, pp. 17-18.

⁴⁷ El respeto hacia los derechos humanos de cada persona es un deber de todos. Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos consignados a favor del individuo. Comisión Nacional de Derechos Humanos-México, *¿Qué son los derechos humanos?*, México, disponible en http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos.

⁴⁸ Roccatti, Mireille mencionado en Staines Vega, Graciela C., *op. cit.*

entre la persona y el Estado.⁴⁹

Entonces se puede esbozar que los derechos humanos de forma continua se han expandido e incorporado en los diversos textos constitucionales a partir de la suscripción de documentos internacionales. México no ha permanecido aislado de este movimiento, refiere Arturo Zaldívar, pues ha suscrito un gran número de instrumentos de carácter internacional para proteger derechos humanos de la más diversa índole: “Estos derechos humanos internacionales amplían y enriquecen las garantías individuales (ahora llamadas derechos humanos) consagradas en la Constitución.”⁵⁰

1.2.1 ¿Cómo garantizar los derechos humanos?

El artículo 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es *la piedra angular* sobre la cual descansa el sistema de derechos y libertades de dicho instrumento y, en gran medida, el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. La obligación de los Estados partes de “respetar” los derechos y libertades ahí contenidos y “garantizar” su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, “sin discriminación alguna”, permea en el objeto y fin del tratado y, consecuentemente, en el entendimiento que deben tener todos los operadores jurídicos (nacionales e internacionales) para lograr la plena *efectividad de los derechos* y libertades que contiene.⁵¹

Asegurar la protección y promoción de los derechos humanos es una de las obligaciones básicas de las autoridades en los Estados constitucionales. La defensa y protección de los derechos humanos se realiza a través de la vía jurisdiccional y la que llevan a cabo los organismos no jurisdiccionales. De esta manera, al lado del sistema jurisdiccional, y como un instrumento complementario,

⁴⁹ Hernández, Armando, *Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el nuevo modelo constitucional de Derechos Humanos en México*, México, CNDH, 2015, p. 18.

⁵⁰ Incluso algunas Constituciones locales han incorporado la protección de los derechos humanos inserto en tratados y convenciones internacionales de los que México es parte. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva ley de amparo*, México, UNAM, 2002, PP. 30-31.

⁵¹ Ferrer Mac-Gregor, *et. al.*, “La obligación de “respetar” y “garantizar” los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana- Análisis del artículo 1° del Pacto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional mexicano”, *Estudios Constitucionales*, año 10, núm. 2, 2012, pp. 141 – 192. Disponible en <http://www.revistasconstitucionales.unam.mx/pdf/3/art/art4.pdf>.

se creó la figura del ombudsman, que tiene el mismo propósito de protección ante violaciones a derechos humanos.⁵²

Siguiendo esta tesitura es menester mencionar que en algunos países como México, por mucho tiempo los tratados internacionales de derechos humanos no fueron considerados, en los hechos, como auténticas normas de carácter jurídico, sino como instrumentos que al ser ratificados servían para legitimar la política exterior en el mejor de los casos.⁵³

En concordancia con esta línea de ideas, las dos vías en nuestro país para realizar la defensa y protección de los derechos humanos son; 1) A través de los medios jurisdiccionales, en los cuales las autoridades judiciales analizan las demandas que ante ella se presentan por presuntas violaciones a los derechos fundamentales y determinarán si en realidad existe violación en caso concreto, haciendo un examen de constitucionalidad y legalidad sobre el mismo.⁵⁴

En resumen, se puede señalar que son tres los principales medios de defensa que contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

1. El juicio de amparo.
2. Las acciones de inconstitucionalidad.
3. Las controversias constitucionales.

Y la segunda vía consiste en; 2) la que se encargan de realizar los organismos no jurisdiccionales, a quienes les corresponden la protección de los derechos humanos, que en el caso de México quedan divididos en dos grandes vías: por un lado está la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), y por otra parte se encuentran las Comisiones de Derechos Humanos en las 31 entidades federativas y la de la Ciudad de México.⁵⁵

⁵² González Pérez, Luis Raúl, “El sistema –jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, año V, núm. 28, julio-diciembre de 2011, pp. 99- 122. <http://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v5n28/v5n28a6.pdf>.

⁵³ Silva Meza, Juan N., “El artículo 103 constitucional y el cumplimiento del caso radilla: el nuevo parámetro de validez constitucional y convencional”, en Tafoya Hernández, J. Guadalupe (coord.), *Elementos para el estudio el juicios de amparo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017, p.1.

⁵⁴ Ídem.

⁵⁵ De esta manera encontramos que a lado del sistema jurisdiccional, y como un instrumento complementario, se creó la figura del ombudsman, que tiene el mismo propósito de protección ante violaciones a derechos

Siguiendo este orden de ideas es importante resaltar la figura del Ombudsman o defensor del ciudadano, el cual fue instituido en Suecia hace doscientos años. El vocablo significa: agente, vocero, abogado o consejero legal, gestor, procurador, representante, mandatario o delegado de justicia: “Es funcionario del Parlamento que investiga las quejas de los ciudadanos en el sentido de que han sido injustamente tratados por alguna dependencia y que cuando encuentran la queja justificada, le buscan el remedio”.⁵⁶

Por otro lado y retomando la idea de la CNDH, se puede afirmar que es el Ombudsman de carácter federal; la primera de esta naturaleza con carácter nacional. Se conforma como un organismo dotado de autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tiene como objetivos, en términos de la ley que lo rige, la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico nacional.⁵⁷

1.2.2 El juicio de amparo como medio de defensa de los derechos

Es un medio jurisdiccional protector de los derechos humanos establecidos en nuestra Carta Magna y en los tratados internacionales de los que México sea parte.⁵⁸ A finales del siglo XIX Ignacio Vallarta lo definía como el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución atacados por una autoridad de cualquier categoría o para eximirse de la obediencia de una ley o mandato de una autoridad local.⁵⁹

Para Juventino castro es el proceso concentrado de anulación de naturaleza constitucional promovido por vía de acción por el cual se reclaman actos de autoridad.⁶⁰ Al decir de Carlos Arellano es un medio jurídico que preserva

humanos, pero el cumplimiento de su responsabilidad se realiza de manera distinta. Estos sistemas no son antagónicos entre sí; por el contrario, se complementan uno con el otro y sus finalidades son las mismas.

⁵⁶ Castro y Castro, Juventino, *Ensayos constitucionales*, México, Porrúa, 1997, p. 114.

⁵⁷ Salgado Ledesma, *op cit.*, p. 214.

⁵⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación?*, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/conoce-la-corte/que-hace-la-scjn>.

⁵⁹ Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo*, 3ª ed., México, Porrúa, 1997, pp. 334-337.

⁶⁰ Castro y Castro, *op cit.*, p. 303.

las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole, asegura en su favor el sistema competencial entre la autoridad federal y los estados, y protege en su beneficio toda la Constitución y todo ordenamiento del Derecho positivo mexicano.

Finalmente, según César Garza García constituye la última instancia impugnativa de la mayor parte de los actos jurídicos del Derecho Público: materialmente jurisdiccionales, administrativos o legislativos, por lo que tutela íntegramente el Estado de Derecho contra las violaciones de cualquier autoridad siempre que las infracciones se traduzcan en una afectación actual o inminente, personal y directa a los derechos fundamentales de un gobernado.⁶¹

Pues bien, todo eso y más es el juicio de amparo. Pero lo realmente importante no es definirlo como institución jurídica, sino determinar sus alcances y su finalidad protectora: ello es lo que le da su sentido y valía. Si el juicio de constitucionalidad tiene como fuente y como fin la Constitución, ya que fue creado por ella y con él se persigue lograr el imperio de sus mandatos, por consiguiente, es el guardián del Derecho y de la Constitución.⁶²

1.2.3 Las acciones de inconstitucionalidad

Esta garantía se incorporó en la reforma constitucional propuesta por el presidente Ernesto Zedillo en diciembre de 1994. A través de ella se permite el planteamiento de la inconstitucionalidad de una norma [ley o tratado] y la posibilidad de obtener una declaratoria de invalidez con efectos generales.⁶³

La acción de inconstitucionalidad es un procedimiento seguido en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en adelante SCJN, en pleno, que tiene por finalidad preservar la supremacía de la Constitución mediante a derogación de leyes y tratados internacionales que la contraríen. Constituye una petición –una solicitud– de control de validez normativa.⁶⁴

⁶¹ Garza García, César, *Derecho constitucional mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 41.

⁶² Ídem.

⁶³ Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derecho procesal constitucional*, t. II, México, Porrúa, 2003, p. 1021.

⁶⁴ Salgado Ledesma, Eréndira, *Manual de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 2015, pp.129-

Respecto a ello la SCJN señala que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control de la constitucionalidad⁶⁵ que se tramita en forma exclusiva ante la SCJN, por medio del cual se denuncia la posible la posible contradicción entre la Constitución y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía –ley, tratado internacional, reglamento o decreto–, con el objeto de preservar o mantener la Supremacía de la Carta Magna y dejar sin efectos las normas declaradas inconstitucionales.

Por tratarse de un medio de control abstracto no exige agravio de parte, sólo requiere que se tilde de inconstitucional una ley (formal y materialmente), o un tratado internacional. Tampoco se prevé la aptitud del desistimiento de parte. El objeto de la Acción es claro: “Declarar la inconstitucionalidad de nuevas normas, declaratoria que, en su caso, llega a su invalidación.”⁶⁶

Para el ilustre Joaquín Brage Camazano,⁶⁷ la acción abstracta de inconstitucionalidad puede definirse, en una primera aproximación, como aquel mecanismo o instrumento procesal-constitucional por medio del cual determinadas personas, órganos o fracciones de órganos, cumpliendo los requisitos procesales legalmente establecidos, pueden plantear, de forma directa y principal ante la autoridad competente, si una determinada norma jurídica es o no conforme a la Constitución.

130.

⁶⁵ Los medio de control constitucional son los instrumentos a través de los cuales se busca mantener o defender el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op cit*.

⁶⁶ La norma cuya constitucionalidad se impugna se examina a la luz de los dispuesto por la Constitución para determinar si la contraría o no. Sólo podrán impugnarse por vía de acción de inconstitucionalidad tratados internacionales celebrados por el presidente de la Republica y ratificado por el Senado, así como leyes del Congreso de la Unión, legislaturas locales y Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ahora CDMX). Si alguna norma de carácter general es expedida por algún otro órgano; por ejemplo: el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o alguna de las cámaras en uso de facultades exclusivas, la demanda será, improcedente. Salgado Ledesma, Eréndira, *op cit*.

⁶⁷ Por otra parte se trata de un mecanismo procesal-constitucional para el control normativo abstracto de la constitucionalidad. Que el control sea abstracto significa que se realiza con independencia de la aplicación concreta en la realidad, en los caso particulares, de la norma sujeta a examen; aplicación concreta que puede existir o no. Brage Camazano, Joaquín, “La acción abstracta de inconstitucionalidad”, *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional*, México, UNAM, 2008, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/9.pdf>.

1.2.4 Las controversias constitucionales

Controversia constitucional es la denominación genérica con la cual se agrupan procesos jurisdiccionales con distintas características.⁶⁸ Se le refiere como un proceso encaminado a preservar los ámbitos de competencia previstos en la Constitución en favor de los poderes públicos y nivel de gobierno. Como todo proceso es una sucesión concatenada de actos jurídicos realizados por el juez, las partes y otros sujetos con objeto de resolver conflictos de carácter constitucional.

El objeto directo de la Controversia Constitucional no puede ser otro que la asignación de un derecho, facultad, obligación, competencia o responsabilidad de un órgano u orden en relación con otros órganos u órdenes.⁶⁹ Sin embargo, de forma secundaria su finalidad puede consistir en “la asignación de bienes o recursos, la validación de procesos, el reconocimiento de órganos, la determinación de responsabilidades y un largo etcétera, pues en relación con el conflicto normativo pueden subyacer una amplia gama de posibilidades políticas, económicas, sociales o de cualquier otro tipo en que se pueden clasificar situaciones de hechos.”⁷⁰ En cuanto a su fundamento legal, se encuentra en el artículo 105 de nuestra Carta Magna.

Por su parte, Armando Soto dice que las controversias constitucionales se le puede definir como un procedimiento de control de la regularidad constitucional para resolver conflictos que se susciten entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) respecto a la nulidad de normas generales o actos de autoridad por ser contrarios a disposiciones contenidas en la Constitución, al sobrepasar las atribuciones entre ellos; o bien, conflictos sobre límites de los Estados cuando éstos adquieren un carácter contencioso.⁷¹

⁶⁸ Cossío Díaz, José Ramos, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008, p. 119.

⁶⁹ Cossío Díaz, José Ramón, en Salgado Ledesma, Eréndira, *Manual de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 2015, p. 101.

⁷⁰ Ídem.

⁷¹ La controversia constitucional es planteada en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La diferencia esencial de la controversia constitucional es que las normas generales o acto de autoridad impugnado violentan la competencia de alguna esfera de poder. Soto Flores, Armando Guadalupe, “La controversia constitucional y la acción de constitucionalidad como medios de control de la Constitución”, en Soto Flores, Armando (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, UNAM, 2016, 153-169.

1.2.5 Las acciones colectivas

Antonio Gidi señala que las acciones colectivas es la acción promovida por un representante (legitimación colectiva) para proteger el derecho que pertenece a un grupo de personas (objeto del litigio) y cuya sentencia obligará al grupo como un todo (cosa juzgada). En una acción colectiva los derechos del grupo son representados en juicio por un representante común y la sentencia dirimirá toda la controversia colectiva alcanzando a todos los miembros titulares del derecho del grupo.⁷²

En concordancia con ello, José Ramón Cossío expresa que si se lleva la definición anteriormente esgrimida al campo de los derechos en materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico, se puede determinar que las acciones colectivas son instrumentos procesales que tutelan derechos difusos y colectivos⁷³, tramitados por un representante de la colectividad en sede jurisdiccional, que tiene como objetivo brindarle al ciudadano defensa, protección y representación colectiva de sus derechos y, con ello, una forma eficiente de acceder a la justicia ambiental.

Por otro lado, Adriana Labardini refiere que una acción colectiva es un mecanismo legal que legitima a una persona física, grupo de personas, organización civil e incluso una autoridad, a presentar una demanda en representación de un grupo determinado de individuos (unidos por una causa común), con el fin de tutelar sus intereses colectivo mediante un solo proceso jurisdiccional, cuya resolución tendrá efectos sobre todo el grupo de colectividad.⁷⁴

⁷² Gidi, Antonio, *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en Brasil*, trad. Lucio Cabrera Acevedo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 31.

⁷³ Derechos difusos: son aquéllos cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas indeterminada, relacionada con circunstancias de hecho o derechos comunes. A este tipo de derecho pertenecen por antonomasia los derechos ambientales, pues, si bien la titularidad del derecho a un medio ambiente adecuado es indeterminada, el deber de protegerlo nos atañe a todos los individuos. Derechos colectivos: son aquellos cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas indeterminadas, relacionada con circunstancias de hecho o derechos comunes. Cossío, José Ramón, “Retos de la PROFEPA ante la legislación en materia de acciones colectivas”, en Carmona Lara, María del Carmen (coord.), *20 años de procuración de justicia ambiental en México. Un homenaje a la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2012 pp. 129-139.

⁷⁴ Esta acción permite el acceso a la justicia de colectividades que no están formadas por individuos identificados con nombre y apellido, lo que se conoce como intereses y derechos difusos. Labardini Inzunza, Adriana, *Acciones colectivas en la Sociedad de Consumo*, México, Alconsumidor, A.C., 2010, p. 11.

El 29 de julio de 2010, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, un decreto de reforma por medio del cual se introdujo en la Constitución la figura de las acciones colectivas, y se facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes secundarias en la materia. Con dicha reforma se elevó a nivel constitucional el reconocimiento a la legitimación para llevar a cabo una acción colectiva, sujetándolo a la condición de que el Congreso de la Unión expida leyes que regulen dichas acciones, mediante las que se determinarán las reglas específicas para dichos procedimientos judiciales, tal y como lo estipula el artículo 17 constitucional, párrafo tercero.⁷⁵

1.3 El derecho humano a un medio ambiente sano

En el presente subtema se abordará lo concerniente al derecho humano a un medio ambiente sano, principalmente se tratará de dar respuesta a la interrogante de qué es este derecho y dónde se encuentra consagrado. Atendiendo a lo anterior, es menester señalar que dicho derecho se encuentra manifiesto en diversos instrumentos y en diferentes niveles. A nivel internacional lo encontramos en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador, en su artículo 11, y a nivel nacional lo identificamos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en su artículo cuarto, párrafo cuarto.

El Estado Mexicano, en su Constitución de 1917⁷⁶ incluyó los derechos sociales por primera vez en el mundo; estos constituyen una obligación de hacer

⁷⁵ El artículo 17, párrafo tercero señala que: El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos. Carmona Lara, María del Carmen, *Derechos del medio ambiente*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, P. 113. Disponible en http://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/1296/medio_ambiente_pdf_electronico.pdf.

⁷⁶ La Constitución mexicana de 1917 es el primer ordenamiento supremo en el mundo que reconoció en su texto derechos sociales, como fueron al trabajo y a la educación, así como sobre la propiedad rural, ejidal y comunal. Estos derechos fueron constitucionalizados incluso antes de que se expidiera la famosa Constitución de Weimar en 1919, en Alemania, considerada por muchos precursora en esta materia. Hernández, Armando, *op. cit.*, p. 7.

del Estado y son de satisfacción progresiva de acuerdo a las posibilidades económicas del mismo. Dichos derechos son: toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, derecho al trabajo, derecho a formar sindicatos, etcétera.⁷⁷

Por ende, los derechos humanos y el derecho al medio ambiente en particular, son de arquitectura internacional. El derecho al medio ambiente se incluyó por primera vez en 1999, en el artículo 4° constitucional el cual señalaba que: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”.

El 8 de febrero de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforma el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto al artículo cuarto de nuestra Carta Magna, estableciendo que “[...] Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a todo ese derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidades para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley [...]”.⁷⁸

Por ello, el Derecho humano a un medio ambiente sano es reconocido en la Constitución y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, conocido como el Protocolo de San Salvador⁷⁹, el cual fue ratificado por el Estado mexicano en 1996. En dicho instrumento señala en su artículo 11, en sus dos apartados que:

⁷⁷ Aguilar Cuevas, Magdalena, *Manual de capacitación en derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, p. 40

⁷⁸ Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, la entidades federativas y los municipios, así como de la participación de la ciudadanía. Ponce Nava, Diana, “El Derecho Humano a un Medio Ambiente Sano en México”, *Política y gestión ambiental*, pp. 27-29. Disponible para su consulta en http://ceja.org.mx/IMG/El_Derecho_Humano_al_Medio_Ambiente_en_Mexico.pdf.

⁷⁹ Organización de los Estados Americanos, Departamento de Derecho Internacional, Tratados Multilaterales, *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”*, disponible para su consulta en <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>.

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Es decir, existe una responsabilidad por parte del Estado de garantizar que dicho derecho humano a un medio ambiente sano, sea efectivo.

En ese orden de ideas es menester señalar el significado de ambiente y la relación que tiene con la calidad de vida, para ello, Raúl Brañes⁸⁰ expresa que “ambiente” no sinónimo de “calidad de la vida”, aunque ambas expresiones se encuentran íntimamente ligadas. Esta relación se explica por el hecho de que la calidad de vida depende en buena medida de la calidad del ambiente. Es claro que su uso en la legislación ambiental está orientado a designar un objetivo que se pretende alcanzar a través dicha legislación y que consiste en la protección de la calidad de vida.

La calidad de vida es concebida como resultante de la salud psicosomática de una persona y el sentimiento de satisfacción.⁸¹ Así entendido el concepto es evidente que las condiciones del ambiente físico influyen en la calidad de la vida de las persona. Dicho concepto está asociado con estrechamente con el de “desarrollo humano”, quedando definido en los informes que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como “el proceso de ampliar las opciones de las personas”. Una de estas opciones es el acceso a un medio ambiente limpio y seguro.⁸²

⁸⁰ Por otra parte señala que hay que tener en cuenta que el mismo concepto, expresado con palabras diversas se encuentra por doquier en la legislación ambiental, desde antes que se comenzara a difundir su empleo con la fórmula calidad de vida. Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 25.

⁸¹ Gallopin, Gilberto en Brañes Rúa, op. cit., p. 26.

⁸² En el informe de 1992 se dice que: “Si el objetivo del desarrollo es mejorar las oportunidades de las personas, debe hacerlo no sólo para la generación actual, sino también pensando en las generaciones futuras. En otras palabras, el desarrollo debe ser sostenible. En todos los informes sobre el desarrollo humano se destaca la importancia que tiene el crecimiento económico equitativo. Lo cierto es que en nuestra región nos encontramos muy lejos de este tipo de crecimiento. Por el contrario, en ella se han ido profundizando más las brechas que existían en materia de equidad. *Ibíd.*, pp. 26-27.

Por su parte Maria Elena Lugo Garfias⁸³ nos dice que entre la naturaleza y el ser humano existe una relación cuyo vínculo puede ser abordado desde diferentes perspectivas, esos puntos de vista tienen que ver con los derechos humanos. Así mismo explica que el medio ambiente es objeto y sujeto de protección, la urgencia de que el desarrollo sea realizado de forma sostenible, que en su interrelación con las personas se establezcan la necesidad de la protección de ambos.

Además hace mención de los dos apartados del artículo 11 del Protocolo de San Salvador, donde se pueden interpretar algunas aristas, la primera recae en un derecho individual de la persona respecto de que su vida la desarrolle en un entorno ambiental saludable y que cuente con las condiciones de servicios prestados por el Estado para conseguirlo; la segunda arista reside en la obligación del Estado de mantener el medio ambiente presente y futuro, lo que lo establece como un bien colectivo y transindividual; aunado a ello, debe de atender a los principios de preservación, conservación y mejoramiento.

Por otra parte, Osvaldo Sunkel⁸⁴ expresa en cuanto a la definición del medio ambiente como “el ámbito biofísico natural y sus sucesivas transformaciones artificiales así como su despliegue espacial”.⁸⁵ El medio ambiente como sujeto de derechos a efecto de ser cuidado, se encuentra en riesgo de ser consumido o afectado al grado de escasear o desaparecer, existe un alto riesgo de contingencia,⁸⁶ por lo que interesa su conservación o preservación.⁸⁷

El medio ambiente es un elemento que se compone de diferentes piezas y

⁸³ Lugo Garfias, Maria Elena, “El derecho al medio ambiente sano como un derechos humanos”, *Derechos Humanos. México, Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, México, año 10, núm. 25, septiembre-diciembre 2015, pp.111-144.

⁸⁴ Sunkel, Osvaldo, “Introducción, la interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina”, *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, p. 13.

⁸⁵ El medio ambiente puede ser visualizado de desde dos consideraciones: 1. La antropocéntrica, en la que el ser humanos y sus intereses tienen toda la intención y la protección, por lo que será entendido como un objeto sobre el cual las personas tendrán derechos, y 2. La geocéntrica o ecocéntrica, en la cual el mismo se constituirá en un sujeto que deberá ser resguardado por tratarse de un bien colectivo transindividual. Lugo Garfias, María Elena, *op. cit.*

⁸⁶ Serrano José Luis, *Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*, Madrid, Trotta, 2007, p. 19.

⁸⁷ Ricardo Luis Lorenzetti, *Teoría del derecho ambiental*, Buenos Aires, Arazandi, 2010, p. 6

que además involucra a la sociedad, principalmente porque es el medio donde interacciona, desde el plano económico hasta el jurídico; del primero resulta obvio la relación, pues el ser humano depende del medio ambiente para su subsistencia, tomando de él los recursos necesarios para su desarrollo. Y en el plano jurídico la relación puede resultar un poco compleja, pues ambos tienen intereses y son objetos de tutela en los órdenes jurídicos internos e internacionales.

Por ello, encontramos que en el ámbito jurídico el sujeto pasivo u obligado es el Estado, directamente por acciones o indirectamente como fiscalizador de las acciones de los otros o según la regulación jurídica establecida; las salvaguardias en favor del derecho al medio ambiente sano las puede dar por medio de: 1. Un derecho a la defensa al omitir intervenciones que lo dañen de todas las formas posibles, 2. Del derecho a la protección del titular de intervenciones de terceros que lo dañen, el cual, en México puede ser promovido por medio de un juicio de amparo, las acciones colectivas⁸⁸, cuyos titulares procesales legitimados pueden ser grupos colectivos o difusos, representantes del gobierno o no, por denuncias ante la comisión de conductas ilícitas y vía administrativa por medio de un queja por violación a los derechos humanos en los ámbitos nacionales o internacionales en conexidad con otro derecho,⁸⁹ y 3. De prestaciones fácticas como acciones que lo preserven y lo mejores.⁹⁰

Por su parte Óscar Darío Amaya señala que el derecho humano a un ambiente sano “es aquel que permite que las condiciones que rodean a las personas le permitan no solo su supervivencia biológica sino también que le

⁸⁸ Las acciones colectivas son instrumentos procesales que tutelan derechos difusos y colectivos, tramitados por un representante de la colectividad en sede jurisdiccional, que tienen como objetivo brindarle al ciudadano defensa, protección y representación colectiva de sus derechos y, con ello, una forma eficiente de acceder a la justicia ambiental. Cossío, José Ramón, “Retos de la PROFEPA frente a la legislación en materia de acciones colectivas”, en Carmona Lara, María del Carmen, Hernández Meza, María de Lourdes (coords.), *20 años de procuración de justicia ambiental en México. Un homenaje a la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 129-139.

⁸⁹ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo dispone en su artículo 4º, lo establece como derecho humano y ordena que sea protegido, 17, párrafo tercero y Código Federal de Procedimientos Civiles, Libro Quinto establece las acciones colectivas en materia de medio ambiente, 102 apartado B, dispone el acceso a su protección vía no jurisdiccional y 103 prevé el acceso a su protección jurisdiccional. Lugo Garfías, María Elena, *op. cit.*

⁹⁰ Cruz Parceró, Juan Antonio, “Derechos sociales: clasificaciones sospechosas y delimitación conceptual”, *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*, México, Porrúa/Universidad Iberoamericana, 2004, pp. 10-11.

faciliten su desempeño normal y su desarrollo integral en el medio social.⁹¹

En cuanto al derecho humano a un medio ambiente sano, Alexander CH. Kiss⁹² menciona que en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, el derecho al ambiente sano se proclama desde el primero de sus principios:

El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vidas adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promuevan o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.

En concordancia a ello y como nota final podemos agregar lo relativo a la Opinión Consultiva “Medio Ambiente y Derechos Humanos” (Obligaciones Estatales en relación con el Medio Ambiente en el Marco de la Protección y Garantía de los Derechos a la Vida y a la Integridad Personal- Interpretación y Alcance de los Artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos), que fue emitida el 17 de noviembre de 2017 y publicada el 7 de febrero de 2018 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de la solicitud de presentada por la República de Colombia el 14 de marzo de 2016.⁹³

En el citado documento se plasmaron algunos contenidos como los criterios generales; la protección del medio ambiente y los derechos humanos consagrados en la Convención Americana; las obligaciones derivadas de los deberes de

⁹¹ Amaya Navas, Óscar Darío, *Desarrollo sostenible y el derecho a gozar de un medio ambiente sano*, Bogotá, Universidad de Externado Colombia, 2012, p. 19.

⁹² Carpizo, Jorge, et. al., *Protección Internacional de los Derechos del Hombre balance y perspectivas*, México, UNAM, 1983, p. 108.

⁹³ Conforme al artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la función consultiva es uno de los dos sectores en los que recae la competencia de la Corte, a través de la cual dicho Tribunal emite consideraciones relativas a la interpretación de dicha Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos, o bien sobre la compatibilidad entre cualquiera de las leyes internas de los Estados americanos y los instrumentos internacionales mencionados. Departamento de Derecho Internacional- OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, Costa Rica, 1969, disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

respetar y garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal en el contexto de la protección del medio ambiente.

En cuanto a los contenidos en los apartados antes citados, se puede señalar que la Asamblea General de la OEA ha destacado la importancia de estudiar el vínculo que puede existir entre el medio ambiente y los derechos humanos, reconociendo la necesidad de promover la protección del medio ambiente y el pleno goce de todos los derechos humanos. Además atendiendo al Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible 2016-2021, se reconocen las tres dimensiones del Desarrollo sostenible: “económica, social y ambiental”, de carácter “integrado e indivisible para lograr el desarrollo, erradicar la pobreza y promover la igualdad, la equidad y la inclusión social.”⁹⁴

Asimismo, el Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable, ha afirmado que los derechos y la protección del medio ambiente son inherentemente interdependientes, porque:

Los derechos humanos se basan en el respeto de los atributos humanos fundamentales como la dignidad, la igualdad y la libertad. La realización de esos atributos depende de un medio ambiente que les permita florecer. Al mismo tiempo, la protección eficaz del medio ambiente depende con frecuencia del ejercicio de derechos humanos que son vitales para la formulación de políticas informadas, transparentes y adecuadas.⁹⁵

⁹⁴ El Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible (PIDS) 2016-2021 se aprobó el 14 de junio de 2016, y establece acciones estratégicas para asegurar que el trabajo de la Secretaría General de la OEA, en desarrollo sostenible, se encuentre alineado a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 21 de octubre de 2015) y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático en el hemisferio, y que sus objetivos y resultados estén guiados por los nuevos Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de alcance mundial aprobados por los Estados miembros y que contribuyan a alcanzarlos. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-23/17*, 2017, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf.

⁹⁵ Por otra parte, existe un amplio reconocimiento en el derecho internacional sobre la relación interdependiente entre la protección al medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos. Dicha relación se ha afirmado desde la Declaración de Estocolmo, donde se estableció que el desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable y crear en la Tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida. Ídem.

Y concluye con la relación de interdependencia e indivisibilidad entre los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, expresando que “todos los derechos humanos son vulnerables a la degradación ambiental, en el sentido de que el pleno disfrute de todos los derechos humanos, dependen de un medio propicio.⁹⁶

Pero ¿Qué significa dicho derecho? ¿Qué significa que sea reconocido en el Protocolo de San Salvador y en la Constitución?

Significa en un primer escenario el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo pleno del ser humano, de una forma saludable en un sentido amplio, además esto trae consigo la idea de que el Estado es el órgano garante para propiciar dicho ambiente y cuando esto se vea mermado por la actividad del hombre se debe de activar y echar andar la maquinaria de este ente para asegurar el goce y disfrute del derecho en comento. Aunado a ello el Estado debe de diseñar políticas públicas, planes de acción para que progresivamente se vaya cumpliendo en la mayor posibilidad, además no se debe de olvidar que entre los derechos humanos se desarrolla un factor de interdependencia, es decir, en la realización de un derecho humano se ven inmiscuidos una gran variedad de ellos, por ejemplo: en la realización del derecho humano a un medioambiente sano se ven involucrados en el mismo sentido otros derechos humanos como el de la salud, la alimentación, e incluso el derecho humano a la vida.

1.4 Reflexiones capitulares

En el presente capítulo se plasmaron temas de importancia clave para comprender lo relativo al tema general del presente trabajo, por ejemplo, lo concerniente a los derechos humanos y en especial al derecho humano a un medio ambiente sano, sus antecedentes, se esbozaron algunos conceptos del suelo y de la vocación natural del suelo, entre otros más.

Conceptos que parecieran sencillos de entender, sin embargo, en

⁹⁶ Ídem.

cuestiones de administración y aplicación de justicia suele ser, para los operadores demasiado complicado.

CAPÍTULO 2

MARCO JURÍDICO DEL CAMBIO DE USO DEL SUELO

Sumario: 2.1. Marco jurídico internacional del cambio de uso de suelo 2.2 Contexto legal del cambio de uso del suelo en México 2.3 Leyes Estatales 2.4 Normas Municipales 2.5 Reflexiones capitulares

El objetivo del presente capítulo radica en estudiar y analizar de forma muy general la evolución que ha presentado el derecho en materia ambiental, cuáles fueron las primeras conferencias que sentaron las bases para el progreso de dicha disciplina, es decir los inicios donde surge la preocupación de los diferentes sectores como el científico, político y social, por la situación crítica y preocupante del medio ambiente. Además, se estudiara de una forma muy particularizada la normatividad en los diferentes órdenes de gobierno, así como su competencia, es decir, desde lo federal, estatal y municipal. Todo ello enfocado especialmente a los estatutos que rigen la materia del cambio de uso de suelo.

2.1 Marco Jurídico Internacional del Cambio de Uso de Suelo

El ser humano tiende a desarrollar actividades que resultan peligrosas para su entorno y todo lo que este engloba, provocando con ello fenómenos que han sido objeto de regulación internacional y que han dado origen a lo que se conoce como Derecho Ecológico Internacional, principalmente porque involucra a dos o más países.

Por otra parte, el derecho internacional ambiental, busca no solamente satisfacer los intereses individuales de los Estados en sus relaciones recíprocas, sino también el interés común de la comunidad internacional en proteger y

conservar el entorno en el que la humanidad habita. El devenir histórico mundial, ha impulsado a creación de legislación propiamente ambiental en diversas naciones, incluyendo el Estado mexicano, para ello, el instrumento elemental que nos sirve de pauta para regular las relaciones entre Estados soberanos, en cualquier materia o institución que se pretenda abordar, es lo que conocemos como tratado internacional, el cual se trata de un acuerdo celebrado entre las naciones, en congruencia con el contenido normativo del derecho internacional público.⁹⁷

En este sentido, es menester antes de iniciar lo concerniente a las figuras internacionales, hacer mención que sólo se abordarán aquellos instrumentos que fueron piezas claves y que sentaron las bases para el desarrollo de políticas encaminadas al cuidado y protección del medio ambiente. Aunado a ello, se esbozará previamente lo relativo a la Convención de Lucha contra la Desertificación⁹⁸ (UNCCD); la Carta Europea de Ordenación del Territorio; y, la Carta de la Tierra.

En cuanto a la Convención de Lucha contra la Desertificación (UNCCD), es un acuerdo internacional universal cuyo fin es promover una respuesta global para la desertificación. La Cumbre para la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, fue la génesis de esta Convención, la cual entró en vigor en 1996. Cuenta con 194 partes, y ha evolucionado para ser la piedra angular en la batalla para el desarrollo sostenible, aplicando un enfoque integrado consistente con la Agenda 21 al tiempo que fomenta la participación de la sociedad civil y la transferencia de la ciencia y la tecnología.⁹⁹

⁹⁷ Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho ambiental*, México, Porrúa, 2009, p. 128.

⁹⁸ La ONU define al proceso de desertificación como la degradación de la tierra en las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, causada fundamentalmente por la actividad humana y las variaciones climáticas. Es consecuencia de la vulnerabilidad de los ecosistemas de zonas secas, de la sobreexplotación y uso inadecuado de la tierra. La desertificación se debe entender a escala global, asociada al cambio climático y a variaciones en precipitación y temperatura; y a escala local, contemplando problemáticas nacionales y de productores regionales. Dirección General de Comunicación Social (DGCS)-UNAM-Boletín, *La desertificación mundial será alarmante para 2070*, México, UNAM, 2018, disponible en http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2018_408.html.

⁹⁹ Aunque la convención es un acuerdo entre países en vías de desarrollo y países desarrollados para asegurar la acción global para combatir la desertificación, también incluye objetivos específicos nacionales. Comisión Nacional del Agua, *Convención de Lucha contra la Desertificación*, disponible en <https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/convencion-de-lucha-contra-la-desertificacion-unccd>.

Respecto a la Carta Europea de Ordenación del Territorio fue aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos, España, y entre los muchos puntos que destacan de dicho documento, se puede mencionar lo relativo al concepto de la ordenación del territorio, del cual señalan que es una disciplina científica, una técnica administrativa, y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.¹⁰⁰

En concordia a ello, se esgrime que el hombre y su bienestar, así como su interacción con el medio ambiente, constituyen el centro de toda preocupación de la ordenación del territorio, cuyo objetivo es el de ofrecerle un marco y una calidad de vida que aseguren el desarrollo de su personalidad en un entorno organizado a escala humana. La ordenación del territorio debe ser democrática, global, funcional y prospectiva.¹⁰¹

Por su lado, la Carta de la Tierra es una declaración de principios éticos fundamentales para la construcción de una sociedad global justa, sostenible y pacífica del siglo XXI. Entre sus puntos, se puede resaltar lo concerniente a que la Tierra se encuentra en un momento crítico, donde la unión para crear una sociedad global sostenible fundada en el respeto hacia la naturaleza, los derechos universales, la justicia económica y una cultura de paz, son indispensable.¹⁰²

2.1.1 Antecedentes internacionales del Derecho Humano a un Medio Ambiente Sano

Se puede pensar que la protección al ambiente o el derecho ambiental, es

¹⁰⁰ Señala además, que los objetivos de la ordenación del territorio necesitan nuevos criterios de orientación y de utilización del progreso técnico, de acuerdo con las exigencias económicas y sociales. *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, disponible en https://alojamientos.uva.es/guia_docente/uploads/2013/474/46059/1/Documento37.pdf.

¹⁰¹ La ordenación del territorio contribuye a una mejor organización del territorio europeo y la búsqueda de soluciones para los problemas que sobrepasan el marco nacional y trata así de crear un sentimiento de identidad común, teniendo en cuenta las relaciones Norte-Sur y Este-Oeste. Ídem.

¹⁰² Los patrones dominantes de producción y consumo están causando devastación ambiental, agotamiento de recursos y una extinción masiva de especies. Las comunidades están siendo destruidas. Los beneficios del desarrollo no se comparten equitativamente y la brecha entre ricos y pobres se está ensanchando. Iniciativa Carta de la Tierra, *Valores y principios para un futuro sostenible. La Carta de la Tierra*, disponible en <http://cartadelatierra.org/descubra/la-carta-de-la-tierra/>.

una disciplina de reciente creación por el tipo de materia que regula, sin embargo es importante subrayar que es una especialidad antigua, pues la preocupación por la protección del medio ambiente y la regulación de las actividades humanas que atentan contra nuestra casa común se vienen gestando desde tiempos considerables, ejemplo de ello es la Conferencia de Estocolmo.

Para ello, Florencia Ortúzar señala que es una disciplina que involucra al mundo entero en la protección de un bien común: nuestro ambiente; antes de los años 60, había poca conciencia ambiental y solo algunas cuantas iniciativas aisladas de regulación ambiental internacional, una de ellas fue la frustrada Convención de Londres de 1900, con la cual se buscaba proteger la vida silvestre africana. Nunca entró en vigor porque no fue firmada por el número mínimo de partes.¹⁰³

En esta tesitura algunos expertos como Raúl Brañes y Carla Aceves expresan que puede considerarse como un primer escenario “ambiental” la primera parte del siglo XX, porque se gestó una era de crecimiento e industrialización para muchos países,¹⁰⁴ esto representó un marcado beneficio para numerosas economías incrementando la riqueza de las naciones, pero también significó un marcado deterioro para el ambiente, toda vez que la industrialización produjo contaminación, y las sociedades no estaban acostumbradas, ni preparadas para sobrellevar y contrarrestar estos efectos.¹⁰⁵

En dicho sentido se puede decir que el derecho internacional ambiental no arrancó de manera formal sino hasta eso de los años 60, impulsado de manera importante por los descubrimientos de los múltiples efectos de los procesos de

¹⁰³ Fue reemplazada 33 años después por el Convenio de Londres de 1933 que fue aplicado en gran parte de África colonizada con la creación de parques naturales y la protección de especies. Durante esos años, otras iniciativas se llevaron a cabo de forma aislada. Pero las cosas realmente empezaron a moverse con el despertar de la conciencia ambiental en los años 60, cuando la opinión pública se hizo consciente de los peligros que amenazaban al planeta. Ortúzar, Florencia, “El Derecho Internacional Ambiental”, *AIDA*, 21 de abril de 2014, historias e hitos, consultado en: <http://www.aida-americas.org/es/blog/el-derecho-internacional-ambiental-historia-e-hitos>.

¹⁰⁴ En su conjunto, la economía mundial tuvo un crecimiento sin precedente a partir de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial (1945), que sólo vino a interrumpirse con la recesión de los años 1972- 1973. En ese periodo, el crecimiento económico estuvo acompañado de una productividad agrícola cada vez más alta. Brañes, Raúl, op. cit., p. 706.

¹⁰⁵ Aceves Ávila, Carla D., *bases fundamentales de derecho ambiental mexicano*, México, Porrúa, 2003, p. 81.

industrialización sobre la salud humana.¹⁰⁶ Respecto a algunos de los eventos que marcaron esta época se pueden señalar los siguientes; a) La publicación en 1962 del libro *Primavera Silenciosa* de Rachel Carson, donde plasma los efectos de la contaminación ambiental y sus terribles impactos en los seres humanos, la biodiversidad y los ecosistemas; b) La divulgación de la imagen conocida como *Amanecer de la Tierra*, tomada por el astronauta William Anders en 1968 durante la misión Apolo 8, considerada de influencia icónica para el despertar del movimiento ambiental¹⁰⁷; y, c) La Conferencia de Estocolmo de 1968.¹⁰⁸

Es decir, se puede concluir que los contaminantes han significado uno de los principales problemas desde épocas pasadas, que agobian particularmente al medio ambiente y a la salud humana, son uno de los más grandes y graves problemas a los que se enfrentan diferentes países, y es que aún no existe barrera alguna que pueda frenar o contenerlos y mucho menos a sus efectos nocivos, los contaminantes no conocen fronteras ni límites, circulan por diferentes medios por ejemplo, el agua y el aire, llegando a contaminar lugares sumamente alejados de la fuente emisora. Es por ello que mediante tratados internacionales, diferentes países se han comprometido a la formulación de políticas medioambientales que mitiguen la contaminación transfronteriza, así como diferentes medidas para la protección y conservación del medio ambiente.

2.1.2 Conferencia de Estocolmo

La Conferencia de Estocolmo también conocida como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, fue celebrada del 5 al 16 de junio de 1972 en Estocolmo, Suecia, conto con la participación de 113 países, y surgió una Declaración que se convirtió en piedra fundamental de todas las políticas ambientales.¹⁰⁹ La Conferencia¹¹⁰ propicio acuerdos asumidos por los Estados

¹⁰⁶ Ídem.

¹⁰⁷ Ortúzar, Florencia, op. cit.

¹⁰⁸ Cabrera Acevedo, Lucio, *El derecho de protección al ambiente en México*, 2ª. ed., México, IJ-UNAM, 1981, p. 99.

¹⁰⁹ Carmona Lara, María del Carmen, *Derechos en relación con el medio ambiente*, México, IJ-UNAM, 2000, p. 52.

¹¹⁰ Institucionalmente el resultado de la Conferencia fue la creación de un Consejo de Administración de los

participantes en cuatro áreas determinadas, las cuales son las siguientes:

- a) Un plan de acción para políticas ambientales que contiene 109 recomendaciones, de las cuales la más importante es la creación de *Earthwatch*, una agencia de monitoreo internacional cuyo objetivo es informar a cualquier Estado u organización interesado en conocer las condiciones ambientales de la Tierra.
- b) Un fondo para el ambiente constituido con aportaciones voluntarias de los Estados.
- c) El establecimiento del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente –mejor conocido por las siglas PNUMA –con sede en Nairobi, Kenia, en el continente africano. Este programa es considerado como un organismo encargado de la protección, preservación y planificación de los recursos naturales, así como de organizar y ejecutar seminarios, conferencias y proyectos de codificación normativa para proteger el ambiente.
- d) Una declaración¹¹¹ de principios para el medio ambiente humano, de naturaleza no vinculante (soft law) mejor conocida como la *Declaración de Estocolmo*.¹¹²

Una de las principales definiciones que se abordaron en dicha declaración fue el derecho a un medio ambiente apropiado, quedando estructurado el concepto de la siguiente forma:

“El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, y a la igualdad, dentro de condiciones de vida satisfactorias, en un ambiente cuya calidad le permita vivir en dignidad y bienestar. Asimismo, tiene el deber fundamental de proteger y de mejorar el ambiente para las generaciones presentes y futuras”.¹¹³

La conceptualización ecológica, el concepto de ecosistema, y en particular, la definición de interacciones entre ecología, medio ambiente, sociedad y

programas relativos al medio ambiente. La Asamblea General de las Naciones Unidas identifica cuatro requerimientos o mecanismos institucionales para su manejo general: a) un consejo de gobierno de 58 Estados elegidos por la asamblea, b) un secretario, c) un fondo ambiental, y d) una junta de coordinación ambiental. Ídem.

¹¹¹ El resultado inmediato de la Conferencia fue la Declaración sobre el Medio Ambiente Humano, verdadero intento de carta magna sobre ecología y desarrollo, ídem.

¹¹² López Sela, Pedro Luis y Ferro Negrete, Alejandro, *op. cit.*, p.55.

¹¹³ *Ibíd.*, p. 52.

desarrollo, fueron por primera vez reconocidas por la comunidad internacional; contiene un largo preámbulo de siete puntos, un conjunto de 26 principios, un plan de acción para el medio humano con 109 recomendaciones, unas disposiciones institucionales y financieras, y finalmente, un conjunto con otras resoluciones.¹¹⁴

Es menester resaltarse que los principios contenidos en dicho documento son netamente declarativo y programáticos, es decir no son obligatorios, lo que se trata de sembrar o generar en dicha declaración fue un compromiso moral para la aplicación de dichos principios.

2.1.3 Conferencia de Río

Por otro lado, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, en lo consecuente la Conferencia de Río de Janeiro, fue celebrada del 3 al 14 de junio de 1992, en Río de Janeiro, Brasil. Reafirmando lo establecido y desarrollado en la convención de Estocolmo, con algunas diferencias notorias. Es también conocida como Convención de Río de Janeiro o la Cumbre de la Tierra. Participaron 176 países, y veinte años después de la *Declaración de Estocolmo* el hombre reconoció que, a pesar del esfuerzo realizado para solucionar los problemas ambientales del planeta, el continuo y grave deterioro ambiental demandaba acciones concretas y efectivas para proteger el ambiente y así evitar sólo declaraciones.¹¹⁵

Se adoptó, además de la Agenda 21¹¹⁶ que tuvo como resultado del Programa XXI, dos tratados internacionales: la Convención sobre el Cambio Climático¹¹⁷ y la Convención sobre la Diversidad Biológica.¹¹⁸

¹¹⁴ *Ibíd*em, p. 58.

¹¹⁵ Ferro Negro, Alejandro y Luis López, Pedro, *op. cit.* p.61.

¹¹⁶ La Agenda 21, que se traduce en el plan de acción para el desarrollo sustentable en el siglo XXI y posterior, estableciendo áreas programáticas específicas, descritas a través de bases para la acción, objetivos a lograrse, actividades para llevarse a cabo y medios de instrumentación. Quintana Valtierra, Jesús, *op. cit.*, p.141.

¹¹⁷ Esta Convención es un tratado internacional adoptado en Nueva York, incorporó una línea muy importante de uno de los tratados multilaterales sobre medio ambiente que más éxito han tenido en toda la historia: el Protocolo de Montreal de 1987, en virtud de la cual los estados miembros están obligados a actuar en interés de la seguridad humana incluso a falta de certeza científica. *Ibíd*em, p.69.

¹¹⁸ María del Carmen Carmona, *Derechos del medio ambiente*, *op cit*, p. 298.

Brañes señala que ambas declaraciones adoptadas por consenso de los Estados participantes, establecen reglas fundamentales sobre la materia, el deber que tienen los Estados de velar porque las actividades que se realicen dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen el ambiente de otros Estados o de zonas internacionales, así como de la preservación del equilibrio ecológico y el medio ambiente para asegurar un medio propicio para el desarrollo de los seres humanos y otras formas de vida.¹¹⁹

2.1.4 Informe Brundtland

Al respecto, es menester recordar que antes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) se generaron dos documentos importantes; el primero de ellos es Perspectiva hasta el año 2000 y más adelante, aprobado por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en ese documento se planteó la posibilidad de un convenio mundial sobre la protección y mejoramiento del medio ambiente. El segundo es el relativo al Informe de Brundtland, que propuso a la Asamblea General de las Naciones Unidas la preparación, primero, de una Declaración Universal y luego de una Convención sobre la Protección del Medio Ambiente y el Desarrollo Duradero.

En cuanto a ello, Jesús Quintana Valtierra señala que en los años ochentas, al advertirse que a nivel global eran mínimos los avances en el mejoramiento del ambiente, las comunidades científicas lanzaron la advertencia de peligros futuros. Por ello, la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 38/161 creó en 1984 la Comisión del Medio Ambiente y Desarrollo (Comisión Brundtland), presidida por la primera ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, quien fue la primera en discutir las nuevas ideas en torno a la sobrevivencia ambiental bajo el concepto de desarrollo sustentable. Y derivado de esto, en un informe presentado en 1987 por la Comisión de referencia, se propuso a las naciones la adopción de una política de Desarrollo Sustentable que fuese más allá

¹¹⁹ Brañes, Raúl, *op. cit.*, p. 705.

de la sola idea de la protección ambiental.¹²⁰

Además, se acuñó por primera vez una definición del término desarrollo sostenible, que se entiende, de acuerdo con una definición que se ha hecho universal e incluso ha sido consagrada en textos constitucionales, como un modelo de crecimiento “que satisface las necesidades de la presente generación sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.¹²¹

Esta es la idea básica que postuló el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, creada por las Naciones Unidas para impulsar un programa de cambio global, llevó a las Naciones Unidas a convocar a una Conferencia sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (la llamada “Cumbre de la Tierra”).¹²²

2.2 Contexto legal del cambio de uso del suelo en México

En el apartado relativo al contexto legal del cambio de uso de suelo en México, se abordara lo referente a todo el engranaje de la normatividad ambiental de los diferentes órdenes de gobierno, teniendo como eje central el cambio de uso de suelo y cuestiones aledañas al agua y a las cuencas. Resaltando principalmente las atribuciones y facultades que tiene la autoridad o entidades de gobierno en cuanto al cambio de uso de suelo, el otorgamiento de permisos y licencias de cambio de uso de suelo y construcciones.

2.2.1 Inclusión de la protección del medio ambiente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El Estado Mexicano tiene una clara vocación ambiental, que se manifiesta

¹²⁰ Quintana Valtierra, Jesus, *Derecho ambiental mexicano*, México, Porrúa, 2000, p. 140.

¹²¹ Cf. *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Madrid, Alianza, 1987, pp. 460.

¹²² Programa de las Naciones Unidas Para el Medio Ambiente (PNUMA), *El acceso a la justicia ambiental en América Latina*, México, 2000, p. 7, disponible en http://www.pnuma.org/gobernanza/documentos/Acceso_Justicia_Ambiental_Raul_Branes.pdf.

con la expedición de leyes que recogen derechos sustantivos y algunos procedimientos administrativos.¹²³ Cuando se habla o se refieren a la Constitución se hace como la norma que tiene como objeto fundamental crear y organizar los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia. No obstante lo anterior, al hacer tal, se olvida un aspecto que parece estar comprendido en todas las Constituciones y, ya destacado por Hans Kelsen, al decir que la Constitución¹²⁴ regula la creación de normas generales [...]

En el caso que nos ocupa ha sido el texto constitucional el que ha creado las normas generales que son el fundamento para poner a operar toda una nueva concepción del derecho, ante uno de los más grandes retos a los que la humanidad se ha enfrentado, el de sobrevivir en un mundo en franco deterioro y extinción, el relativo a que su sustento natural sea también garantizado para futuras generaciones.¹²⁵

En nuestra Constitución Política¹²⁶, los artículos 4º¹²⁷, 25, 27, 73 y 115 representan los pilares constitucionales de la legislación ambiental. En el artículo 4º se establece la base referente a la idea de la protección de la salud, la cual se complementa con la de la conservación de los recursos naturales, manifestando de forma textual lo siguiente; “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este

¹²³ López Ramos, Neófito, *La legitimación en la justicia ambiental*, México, IJ-UNAM, disponible para su consulta en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2954/33.pdf>, fecha consultado 19 de octubre de 2017.

¹²⁴ La filosofía de Hans Kelsen (1881-1973), jurista austriaco nacionalizado estadounidense, se basa en la concepción de cada ley como una norma, esto es, como un “deber ser”. Cada ley puede derivarse de otra que otorga validez a aquella, hasta llegar el principio de validez final, la *Grundnorm* o norma fundamental. De este modo, el ordenamiento jurídico se estructura de forma jerárquica: la norma inferior extrae validez de la superior. Baqueiro Roja Edgar, Baqueiro Cárdenas Lizbeth, et al., *Introducción al derecho ecológico*, México, Oxford, 2014, p.3.

¹²⁵ Carmona Lara, María del Carmen, “El derecho a un medio ambiente adecuado en México. Evolución, avances y perspectivas”, en Carbonell, Miguel (Coord.), *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho*, México, IJ-UNAM, 2001, P. 222.

¹²⁶ La Constitución mexicana de 1917 es el primer ordenamiento supremo en el mundo que reconoció en su texto derechos sociales, como fueron al trabajo y a la educación, así como sobre la propiedad rural, ejidal y comunal. Estos derechos fueron constitucionalizados incluso antes de que se expidiera la famosa Constitución de Weimar en 1919, en Alemania, considerada por muchos precursora en esta materia. Hernández, Armando, *Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en el nuevo modelo constitucional de Derechos Humanos en México*, México, CNDH, 2015, p. 6.

¹²⁷ Desde el 28 de junio de 1999, en el que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 4º constitucional, tenemos reconocido en este precepto el derecho a un medio ambiente sano adecuado para el bienestar y desarrollo. López Ramos, Neófito, op. cit., p. 249.

derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.”¹²⁸

Respecto a esta idea del derecho a un medio ambiente María del Carmen Carmona Lara, expone que en el caso mexicano el antecedente del derecho a un medio ambiente sano adecuado en la legislación nacional es el primer principio de la Declaración de Estocolmo que establece lo siguiente: “El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de las condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el ambiente para las generaciones presentes y futuras”.¹²⁹

Estos conceptos como vida digna, disfrute de un medio de calidad, y, proteger y mejorar el medio ambiente, los podemos identificar en el contenido del artículo 4º constitucional, específicamente en el párrafo quinto. Dichos conceptos e ideas esgrimidas en el artículo anteriormente mencionado se complementan con el pensamiento que se encuentra plasmado en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional donde señala la responsabilidad del Estado referente a la propiedad, así como las medidas que se deben tomar para la conservación, el mejoramiento de las condiciones de vida, entre otras más.

De lo anteriormente señalado es evidente y lógico que como derecho humano a un medio ambiente sano, existe la característica de interdependencia con otros derechos, además de que éste derecho no se encuentra aislado, sino que se encuentra configurado, conectado y establecido con diversos preceptos de las normatividad nacional e internacional.

Por lo tanto, se desprende que en la Constitución Política la protección ambiental, en su conjunto, se contempla desde los tres enfoques siguientes; a) conservación de los recursos naturales susceptibles de la apropiación; b) prevención y control de la contaminación que afecta la salud humana, y c) el cuidado del medio ambiente frente al uso de los recursos productivos que hacen

¹²⁸ Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible para su consulta en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf, fecha consultado 20 de octubre de 2017.

¹²⁹ Carmona Lara, María del Carmen, *Derechos humanos y medio ambiente*, México, IIJ-UNAM, p. 16. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2759/4.pdf>

de los sectores sociales y privado.¹³⁰

Siguiendo dicha tesis y en el caso particular del tema que nos interesa, es decir, lo relativo al cambio de uso del suelo, es importante hacer hincapié que desde un punto de vista jurídico, el suelo es un bien jurídico¹³¹ protegido por el Estado, tal y como se manifiesta en el artículo 27 constitucional, párrafo primero que “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada [...]”¹³²

En dicho sentido la Nación tendrá en todo el tiempo el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación; lograr el mejoramiento de las condiciones de vida del país, de las poblaciones rurales y urbanas; dictar las medidas necesarias para el ordenamiento de los asentamientos urbanos y el establecimiento de usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, con la finalidad de la ejecución de obras y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, todo ello para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.¹³³

Esta idea se fusiona con la mencionada en el artículo 25 constitucional, referente a la atribución y responsabilidad del Estado de la rectoría del desarrollo nacional, garantizando que sea integral y sustentable. Lo cual se realizará bajo los criterios de sustentabilidad, equidad social y productividad, cuidando la conservación de los recursos productivos y el medio ambiente.¹³⁴

¹³⁰ Brañes, Raúl, *Manual de derechos ambiental mexicano*, op. cit., p. 340.

¹³¹ Los bienes jurídicos no son tales porque el legislador los haya catalogado abstractamente en una norma jurídica, que pueda estar supeditada quizá a un evento o una situación coyuntural, sino porque, representaban presupuestos indispensables para la vida en común. Hurtado Pozo, José, *Manual de derecho penal*, 2da ed., Lima, 1987, p. 39.

¹³² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, H. Congreso de la Unión, última reforma publicada el 27 de agosto de 2018 en el Diario Oficial de la Federación, disponible para su consulta en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

¹³³ Ídem.

¹³⁴ Para el cumplimiento de esos objetivos, se desarrollaran mecanismos de cooperación y coordinación entre las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, mediante la formulación de políticas públicas.

Para ejercer dichas tareas en el país, se cuenta con la distribución de facultades o concurrencia, la cual ha sido aplicada en los diferentes niveles de gobiernos, es decir, desde la federación hasta el municipio, teniendo diferentes atribuciones en el ámbito de la planeación y distribución del territorio. Dicha figura la encontramos establecida en el artículo 73 constitucional donde nos dice que el Congreso tiene facultad para expedir leyes generales que contemplaran las distribuciones de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios. Para establecer contribuciones¹³⁵ sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional y en materia de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Por su parte el artículo 115 de nuestra Carta Magna señala que los ayuntamientos¹³⁶, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para

¹³⁵ Y especiales sobre explotación forestal. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*

¹³⁶ Por su parte la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, señala en su artículo 7 que las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidos de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concentración que se generen. *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, H. Congreso de la Unión, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2018, disponible para su consulta en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgahotdu.htm>.

construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

En cuanto a la normatividad que regula la actividad del cambio de uso de suelo se puede analizar las siguientes leyes, sus principales objetivos y los artículos en específicos que fungen como marcos regulatorios; Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente¹³⁷; Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; Ley de Planeación; Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

2.2.2 Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente ¹³⁸

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en enero del año 1988, a partir de esa fecha se ha modificado en concordancia con los cambios en la Ley de la Administración Pública, con las necesidades de ampliar, profundizar y hacer más eficiente las acciones en materia de protección ambiental.¹³⁹ Es una normatividad reglamentaria de las disposiciones establecidas en nuestra Carta Magna, tiene como principal objetivo salvaguardar, restaurar y proteger el medio ambiente así como el equilibrio ecológico en el territorio nacional y en todas aquellas zonas en las cuales la Nación ejerza la soberanía.

Particularmente, es objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en adelante LGEEPA, coadyuvar al desarrollo sustentable; estatuir las bases para garantizar el derecho humano de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar; la

¹³⁷ Uno de los enfoques establecidos en la Constitución, relativo a la conservación de los recursos naturales susceptible de apropiación, a partir de ello se han estructurado los principales ordenamientos jurídicos en la materia, entre ellos la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA). Micheli, Jordi, *op. cit.*

¹³⁸ La ley ambiental mexicana es la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, sin embargo, existen otras leyes federales y nacionales que inciden en varios aspectos en la relación de las ganaderías industriales con los recursos naturales. Depósito de documento de la FAO, Departamento de Agricultura, *Legislación ambiental*, disponible para su consulta en <http://www.fao.org/wairdocs/LEAD/X6372S/x6372s09.htm>

¹³⁹ Ídem.

preservación de la biodiversidad y el aprovechamiento sustentable, la preservación y en su caso, la restauración del suelo, el agua [...] ¹⁴⁰

Por otro lado, en la LGEEPA encontramos en su título tercero relativo al aprovechamiento de los elementos naturales, específicamente en su capítulo II, correspondiente a la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo y sus recursos, los siguientes criterios para el aprovechamiento del uso del suelo:

- La compatibilidad del suelo con su vocación natural y la no alteración al equilibrio ecológico.
- Sustentar la integridad física y la capacidad productiva;
- Eludir las prácticas que favorezcan la erosión, degradación o modificación de las características topográficas;
- La inclusión de acciones equivalentes a de regeneración, recuperación y restablecimiento de su vocación natural cuando la realización de obras públicas o privadas que por sí mismas puedan provocar deterioro severo de los suelos.

Además, dichos criterios se considerarán en la fundación de centros de población y la radicación de asentamientos humanos. Por su parte, en lo que respecta al Municipio en materia de ordenamiento ecológico del territorio, el artículo 24 BIS 4 de la LGEEPA señala que las autoridades municipales expedirán sus programas de ordenamiento ecológico local, el cual tendrá por objeto;

Regular fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos; y, establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes. ¹⁴¹

¹⁴⁰ *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, H. Congreso de la Unión, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de junio de 2018, disponible para su consulta en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa.htm>.

¹⁴¹ Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, mediante las

Aunado a lo anterior, el artículo 20 BIS 5, en su fracción VI señala que los programas de ordenamiento ecológico local regularán los usos del suelo, incluyendo a los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, expresando las motivaciones que lo justifiquen.¹⁴²

Asimismo y en estrecha concordancia con el párrafo anterior, la regulación ambiental de los asentamientos humanos, deberá acotarse a los señalados por el artículo 27 constitucional, además de acatar los criterios definidos por la LGEEPA en su artículo 23. Siguiendo esta tesitura, la ley en comento sentó el precedente legislativo para la distribución de competencia entre la federación, los estados y los municipios en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y de la protección del medio ambiente.¹⁴³

2.2.3 Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016, y tiene por objeto fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos; así como definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos del suelo, entre otros más, en los centros de población. Entre los elementos que aborda la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,¹⁴⁴ en

cuales se regulen los usos del suelo, se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población. Cuando en dichas áreas se pretenda la ampliación de un centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano, se estará a lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico respectivo, el cual sólo podrá modificarse mediante el procedimiento que establezca la legislación local en la materia. Ídem.

¹⁴² Las autoridades locales harán compatibles el ordenamiento ecológico del territorio, la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, incorporando las provisiones correspondientes en los programas de ordenamiento ecológico local, así como los planes o programas de desarrollo urbano que resulten aplicables. Asimismo, los programas de ordenamiento ecológico local preverán los mecanismos de coordinación, entre las distintas autoridades involucradas. *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, op. cit.*

¹⁴³ Aparte de la LGEEPA, en las cuales prevalece la concurrencia a que se refiere el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. López Ramos, Neófito, *op. cit.*, p. 249.

¹⁴⁴ Un concepto básico para comprender un poco sobre la ley de la materia referida, es el relativo al ordenamiento territorial, el cual es una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base especial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación

lo consecuente LGAHOTDU, resulta de relevante importancia lo relativo a:

La concurrencia¹⁴⁵ entre la federación, entidades federativas, municipios y las demarcaciones territoriales, en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano.

Por su parte al Municipio, le corresponde diseñar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, y los demás que de estos se deriven;

- Regular, controlar, vigilar las reservas y usos del suelo del municipio;
- Formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población;
- Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones;
- Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de Desarrollo Urbano y sus correspondientes reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios;
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, control y solución de los asentamientos humanos irregulares; así como participar en la creación y administración del suelo y reservas territoriales.¹⁴⁶

ambiental. *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, H. Congreso de la Unión, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de noviembre de 2016. Disponible para su consulta en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgahotdu.htm>.

¹⁴⁵ La palabra concurrencia en el vocablo mexicano designa dos o más acciones que coinciden en el mismo punto, o en el caso ambiental, en un mismo objeto. Brañes dice que “es como un sistema de distribución de competencias respecto de una misma materia que lleva a cabo el Congreso de la Unión entre los tres diversos órdenes de gobierno”. Pero dicha distribución de competencias debe hacerse de forma en que la coordinación entre los distintos niveles sea óptima, y que cada quien esté actuando, sin lugar alguno para dejar cabos sueltos en la materia. Brañes Raúl en Trujillo Segura, Julio, “El principio de concurrencia ambiental en México”, *AÍDA Opera prima del Derecho Administrativo*, México, núm. 10, julio-diciembre de 2010, pp. 403-426. Disponible para su consulta en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/operaprima-derecho-admin/article/view/1480/1380>.

¹⁴⁶ Además se señala que toda persona sin distinción alguna tiene derecho a vivir y disfrutar ciudades y Asentamientos Humanos en condiciones sustentables, resilientes, saludables, productivos, equitativos, justos, incluyentes, democráticos y seguros. Entre otras cosas, el municipio está facultado para imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. *Ley General de Asentamientos Humanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *op. cit.*

Las actividades vinculadas al ordenamiento del territorio, de asentamientos humanos y del uso del suelo que realice el municipio deberán atender a las características y atribuciones señaladas en la LGAHOTDU, además se puede hacer hincapié en que es el principal órgano de gobierno que tiene la responsabilidad de regular el cambio de uso de suelo, dentro de su territorio y competencia, velando por los derechos humanos, estableciendo criterios de igualdad y equidad, entre otros más.

2.2.4 Ley de Planeación

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de febrero de 1983, derivada del artículo 25 y 26 constitucional, dado que establecen la atribución y obligación del Estado en cuanto a la rectoría del desarrollo nacional, y la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, respectivamente.¹⁴⁷ Entre los principales objetivos de esta ley, se pueden resaltar los siguientes; establecer normas y principios básicos de la planeación nacional;¹⁴⁸ las bases de participación y consulta, así como la inclusión de los pueblos y las comunidades indígenas para la elaboración del Plan y los programas; los órganos responsables de planeación, entre otros más.

Es decir, la planeación funge como un instrumento de responsabilidad del Estado, el cual deberá de ejecutarse de forma eficaz, con responsabilidad que incluya el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible, con

¹⁴⁷ En el párrafo primero del artículo 25 constitucional se establece que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación del empleo. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*

¹⁴⁸ En México la planeación se concibe como el medio para el desempeño eficaz de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, corresponde al Ejecutivo Federal la conducción de la planeación nacional de desarrollo, y ésta es entendida como la ordenación racional y sistemática de acciones que tiene como propósito la transformación de la realidad nacional, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la Constitución y las leyes establezcan. Coquis Velasco, Francisco Javier, “Sistema nacional de planeación”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *La Constitución y en derecho administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. 187-204.

perspectiva de interculturalidad y de género. Aunado a ello, deberá de cumplir con ciertos puntos en específicos, por ejemplo, sociales, culturales, ambientales y económicos, que están contenidos en nuestra Carta Magna.

Respecto al cúmulo de principios señalados en la ley de planeación, se pueden resaltar los siguientes:

- La consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo en un medio ambiente sano;
- Garantizar un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;
- La obligación del Estado en cuanto a la promoción, respeto y garante de los derechos humanos;¹⁴⁹

Derivado de ello, se puede entender que la planeación incluye diversos elementos, como la ordenación racional y sistemática, la regulación y promoción, acciones y atribuciones, protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano. Teniendo como principal fin la transformación real del país.

En concordancia con ello, se cuenta con un Sistema Nacional de Planeación Democrática¹⁵⁰ donde participaran diferentes dependencias de la Administración Pública Federal¹⁵¹ y del sector social, teniendo como propósito la expresión de opiniones referente a la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas.

¹⁴⁹ *Ley de Planeación*, H. Congreso de la Unión, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16-02-2018, disponible para consulta en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan.htm>.

¹⁵⁰ El establecimiento de un Sistema de Planeación adquiere gran relevancia porque su implementación implica adoptar formas distintas de llevar a cabo la gestión pública y de articulación entre ésta y las actividades de los grupos sociales. *Ibidem*, p. 198.

¹⁵¹ A las dependencias de la Administración Pública Federal les corresponde intervenir respecto de las materias que les competen, observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades. Así como coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales; elaborar los programas sectoriales y su congruencia con el Plan; coordinar la elaboración y ejecución de los programas especiales y regionales que correspondan conforme a su ámbito de atribuciones, entre otras más. *Ley de Planeación, op. cit.*

Además, es de mencionarse el municipio tiene una injerencia en dicha planeación y desarrollo, derivado de la coordinación entre él y los diferentes órganos de gobierno en los distintos niveles, siguiendo una serie de principio vinculado en pro del bienestar de la sociedad en general. Tal y como es señalado, la planeación no sólo es un acto de racionalización, tampoco es un mero acto de justicia por parte del Estado, es el mero cumplimiento de un imperativo que emana de los ideales inscritos en la ley fundamental del país, una forma de afirmar y realizar los derechos de la comunidad nacional.¹⁵²

Respecto a ello, Sandoval Lara manifiesta que los sistemas de planeación que se aplican en distintos países tienen que responder a las características de la estructura jurídica, política, económica, administrativa y cultural del país en cuestión, para que realmente sirvan para fomentar y orientar el proceso de desarrollo económico y social en la dirección deseada. En México, la planeación no puede ser ni centralizada, ni solamente indicativa, dada la doctrina constitucional de la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional.¹⁵³

2.2.5 Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (en adelante LGDFS), fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2018.¹⁵⁴ Es una disposición reglamentaria de lo establecido en el artículo 27 de nuestro máximo ordenamiento jurídico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo consecuente CPEUM. Tiene como objetivo fundamental la regular y el fomentar el manejo integral y sustentable de los territorios forestales; la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, manejo y

¹⁵² Secretaría de la Presidencia, *La planeación nacional y el sector público*, México, Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social, 1976, p. 9.

¹⁵³ Sandoval Lara, Miguel, “El Sistema Nacional de Planeación”, *El Mercado de Valores*, México, año XLIV, núm. 31, julio 30 de 1984, p. 775.

¹⁵⁴ En la mencionada ley se cuenta con una nota de vigencia, que señala lo siguiente: Las disposiciones de esta Ley previstas en el Título Cuarto, Capítulo I, Secciones Segunda, Tercera, Cuarta y Sexta (artículos 72 a 85 y 91 y 92), publicadas en el DOF 05-06-2018, entrarán en vigor el 22 de febrero de 2019. *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, H. Congreso de la Unión, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de junio de 2018, disponible para consulta en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgdfs.htm>.

aprovechamiento sustentable de los ecosistemas forestales de la nación.

El desarrollo forestal sustentable¹⁵⁵ se considera un área prioritaria del desarrollo nacional, en los términos señalados en el artículo 25 constitucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en concordación a ello, la política forestal es promotora del desarrollo forestal sustentable.

Por otro lado, son atribuciones del Municipio en materia de desarrollo forestal sustentable las siguientes:

- Desarrollar la política forestal del Municipio, atendiendo a lo establecido en la política nacional;
- Desarrollar programas y proyectos de educación, capacitación, investigación y cultura forestal;
- Expedir licencias o permisos para el establecimiento de centros de almacenamiento y/o transformación de materias primas forestales, atendiendo a su competencia y obedeciendo la política nacional forestal;
- Planear y ejecutar la reforestación, forestación, restauración de suelos y conservación de los bienes y servicios ambientales forestales; y,
- Participar y coadyuvar con la federación y el gobierno de la entidad federativa, en la elaboración y aplicación de las políticas públicas forestales para la adaptación y mitigación al cambio climático, entre otras más.¹⁵⁶

Es decir, dicha ley determina la competencia en esta materia, entre la los distintos niveles de gobierno; impulsar y contribuye a un desarrollo forestal sustentable así como, social, económico, ecológico y ambiental, todo esto con la

¹⁵⁵ La política nacional en materia forestal deberá promover el fomento y la adecuada planeación de un desarrollo forestal sustentable, entendido éste como un proceso evaluable y medible mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, silvícola, económico y social que tienda a alcanzar una productividad óptima y sostenida de los recursos forestales sin comprometer el rendimiento, equilibrio e integridad de los ecosistemas forestales, que mejore el ingreso y la calidad de vida de las personas que participan en la actividad forestal y promueva la generación de valor agregado en las regiones forestales, diversificando las alternativas productivas y creando fuentes de empleo en el sector. Ídem.

¹⁵⁶ Es menester apuntar algunos conceptos claves para entender el aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país, en esa línea uno de los principales es el relativo al recurso forestal, el cual puede entenderse como la vegetación de los ecosistemas forestales, sus servicios, productos y residuos, así como los suelos de los terrenos forestales y preferentemente forestales. Por otro lado, tenemos el concerniente al cambio de uso de suelo en terreno forestal, entendido como la remoción total o parcial de la vegetación de los terrenos forestales para destinarlos a actividades no forestales. Ídem.

finalidad de mejorar el nivel de la calidad de vida de los mexicanos y de proteger y mantener la biodiversidad que representan estos recursos forestales.¹⁵⁷

2.2.6 Ley de Desarrollo Rural Sustentable

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en lo consecuente LDRS, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001. En dicho tema de desarrollo rural, Luis Gómez y Angélica Tacuba¹⁵⁸ señalan que el territorio rural se define como un espacio donde convergen elementos agrícolas pero también, sociales, económicos, naturales, culturales, históricos, geográficos, biológicos y ecológicos. Para ellos, el territorio es el espacio socialmente construido, naturalmente delimitado, culturalmente identificado e institucionalmente regulado.

En dicha concepción planteada, el desarrollo rural¹⁵⁹ con enfoque territorial implicaría la transformación dinámica y autosostenida del medio rural, mediante la generación y el aumento de las capacidades productivas de los diversos agentes económicos presentes en el territorio, la distribución más equitativa de los frutos del progreso alcanzado y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Se puede decir entonces, que el acogimiento del enfoque territorial en México derivó en la LDRS en el año 2001.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Las opiniones que han surgido respecto a esta normatividad y las reformas que ha tenido han sido varias, entre ellas podemos citar la emitida por Raúl Benet, quien dice que pese a que los ejidos y comunidades forestales del país son dueños de 70% de los bosques, viven en condiciones de pobreza y marginación, por lo que “la poca atención sobre la regulación del manejo forestal comunitario no resolverá el estancamiento productivo y de desarrollo de esas poblaciones”. En los bosques y selvas del país viven la mitad de la población rural, en su mayoría, en ejidos y comunidades. Rivera, Astrid, “Exigen a Senado consulta pública para ley forestal”, *El Universal*, México, 15 de marzo del 17, disponible para su consulta en, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/03/15/exigen-senado-consulta-publica-para-ley-forestal>.

¹⁵⁸ Gómez Oliver, Luis & Tacuba Santos Angélica, “La política de desarrollo rural en México”, *ECONOMÍA Unam*, México, vol. 14, núm. 42, septiembre-diciembre de 2017, pp. 93-117. Disponible para su consulta en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/61739/54364>.

¹⁵⁹ El desarrollo rural sustentable es esbozado por la ley en comento como el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio. *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, H. Congreso de la Unión, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio del 2018, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ldr.htm>.

¹⁶⁰ Y en un intento por fomentar la concurrencia de las políticas e inversiones a través de ella, en la creación

Por otro lado Ramírez Mocarro¹⁶¹ alude que el desarrollo sustentable es un concepto dinámico que abarca el desarrollo económico y social dentro de los límites determinados por la naturaleza; por lo tanto, es imprescindible integrar parámetros de medioambientales en las políticas macroeconómicas y sectoriales dirigidas al medio rural. En el actual contexto de globalización, reestructuración económica y achicamiento del Estado, es necesario revalorizar el papel de los agentes sociales del campo: la familia campesina, los jornaleros agrícolas, la mujer campesina, la organización comunal.

Siguiendo este orden de ideas y entrando al contenido de la norma, se puede aludir que la LDRS es reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 Constitucional, la cual dice que:

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.¹⁶²

En concordancia con ello, existe un cumulo de aristas que se relacionan

del instrumento que aglutino el conjunto de programas dirigidos al medio rural: el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). En el PEC, se conjuntaron programas productivos (turismo, servicios, medio ambiente, infraestructura, etc.), y sociales (salud, seguridad social, educación). El enfoque fue bien aceptado en un entorno de retos y necesidad de soluciones y se acompañó de la nueva normatividad de la LDRS. Ídem.

¹⁶¹ Renovar el papel del Estado y la sociedad civil como promotores de la sustentabilidad, y mejorar las condiciones de acceso e integración de los campesinos pobres a los mercados. Ramírez Mocarro, Marco Antonio, "Desarrollo Sustentable en áreas rurales marginadas: entre la sobrevivencia y la conservación", *Papeles de Población*, México, núm. 18, octubre-diciembre de 1998, pp. 123-141. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11201806>.

¹⁶² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, H. Congreso de la Unión, *op. cit.*

con la normatividad que es de nuestro interés, ejemplo de ello es, coadyuvar a un medio ambiente adecuado y asegurar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad; el desarrollo sustentable¹⁶³ del país como factor importante de implementar, la planeación y organización del mismo y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural. Es decir, lo contenido en los artículos 4º, 25 y 26 constitucional, el derecho humanos a un medio ambiente sano, la rectoría del Estado del desarrollo nacional, encaminado a la sustentabilidad e integral, y la planeación, respectivamente. ¹⁶⁴

En cuanto a las atribuciones del municipio se puede hacer mención que tiene la facultad y debe de participar en el desarrollo rural sustentable, atendiendo al principio democrático contenido en nuestra Carta Magna; asumir una responsabilidad de coordinación con los diferentes órdenes de gobierno para el diseño de diferentes acciones y líneas operativas encaminadas al desarrollo rural sustentable.

Por otro lado tiene la obligación de impulsar las actividades económicas en el ámbito rural, y realizarla de forma conjunta con los diferentes niveles de gobierno. Dicho de otro modo, no hay en ésta ley una distribución de competencia y atribuciones, es más bien, la existencia de mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

En concordancia con ello, es creado un Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable¹⁶⁵ (art. 17 de la LDRS), el cual tiene como potestad

¹⁶³ La sustentabilidad está asociada a la transformación de los ámbitos, social, económico y ambiental en que se desenvuelve el ser humano, con el propósito de satisfacer sus necesidades presentes y futuras. En México, de acuerdo al informe de la sección Mexicana del Club de Roma, bajo el modelo de desarrollo seguido (Neoliberalismo de libre mercado a ultranza), hasta la fecha, no tiene perspectiva el DS a menos que se generen cambios estructurales endógenos en: lo político, lo económico, lo social, en lo educativo y lo cultural. Casas Cázares, Ricardo, García Moya, Edmundo, et al., “Limitaciones y perspectivas del desarrollo rural sustentable en México”, *Revista Textual (Chapingo)*, México, núm. 49, enero-junio de 2007, disponible en <https://biblat.unam.mx/es/revista/textual-chapingo/articulo/limitaciones-y-perspectivas-del-desarrollo-rural-sustentable-en-mexico>.

¹⁶⁴ *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, H. Congreso de la Unión, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2018, disponible para su consulta en, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ldr.htm>.

¹⁶⁵ El CMDRS está integrado por los miembros de la Comisión Intersecretarial, las Comisiones de Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural del H. Congreso de la Unión, representantes de las organizaciones nacionales del sector social y privado; las organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por rama de producción agropecuaria; y por los Comités de los Sistemas Producto, Instituciones de educación e investigación y organismos no gubernamentales. Es presidido por el titular de la SAGARPA. Su misión es

ser un órgano de consulta, incluyente y representativo de los actores del medio rural.

Siguiendo esta tesis es importante recalcar que uno de los principales fines que se esbozan particularmente en el artículo 8° de la ley que nos ocupa, es lo relativo a las acciones del Estado, las cuales estarán encaminadas a darle prioridad a las regiones y zonas con mayor rezago social y económico, promoviendo e impulsando actividades del medio rural y la inversión productiva. Por ende la LDRS es una ley integral que norma los procesos de su planeación, coordinación, fomento y apoyos; así como, los factores de investigación, transferencia, capacitación, organización, capitalización, financiamiento, infraestructura, y los de servicios asociados al Desarrollo en las áreas rurales.¹⁶⁶

Respecto a la LDRS se puede concluir coincidiendo con lo expresado por los autores anteriormente señalados, estos expertos dicen que la naturaleza de la LDRS puede resumirse en tres aspectos; 1) Enfoque de desarrollo basado en el concepto de territorio rural y no exclusivamente en el sector agrícola; 2) Coordinación entre dependencias gubernamentales encargadas del desarrollo rural; 3) Concurrencia de programas públicos. Además es de subrayarse que el enfoque de la ley en comento es netamente territorial, lo que significa que hay una forma diferente de diseñar la planeación y las políticas encaminadas a la proyección del territorio rural, además que se desplaza el enfoque centrado en la agricultura, es decir, se reconoce la necesidad de impulsarla y fortalecerla, pero también se palpa el reconocimiento de enfoques culturales e históricos que son reconocidos en el territorio rural o local.¹⁶⁷

Siguiendo este orden de idea es menester hacer un par de puntuaciones, la primera es que la norma en comento se encuentra encaminada al territorio rural y al impulso de la agricultura con variados matices que por un lado se reconocen y por el otro se pretenden ejecutar, como los mencionados en líneas pasadas; pero también es importante hacer mención que México ya no es un país netamente

servir como Instancia consultiva del Gobierno Federal, con carácter incluyente y representando los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural. Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, *¿Qué hacemos?*, 2018, disponible en <https://cmdrs.sagarpa.gob.mx/que-hacemos>.

¹⁶⁶ Casas Cázares, Ricardo, Martínez Saldaña, Tomás, et al., *op. cit.*

¹⁶⁷ Gómez Oliver, Luis & Tacuba Santos Angélica, *op. cit.*

agrícola, pues tuvo un periodo de transición donde pasó de ser un país agrario a uno urbano, lo que provocó un enorme flujo de migración definitiva del campo a la ciudad.¹⁶⁸

2.2.7 Ley de Aguas Nacionales

La Ley de Aguas Nacionales, en lo subsecuente LAN, fue publicada en el Diario oficial de la federación el 1º de diciembre de 1992, la última reforma realizada a dicha ley fue en fecha 24 de marzo de 2016 y es reglamentaria del artículo 27 constitucional. De forma introductoria se puede subrayar lo dicho por Manuel Athié, relativo a que el problema de la protección del agua se refiere no sólo a su *cantidad*, sino también a su *calidad*. En cuanto al primer aspecto se puede mencionar que algunas modificaciones que el hombre ha introducido en el ambiente han influido negativamente en el ciclo hidrológico o en ciertas fases, disminuyendo la oferta natural del agua, frente a una demanda siempre creciente.¹⁶⁹

Por ello, la protección del agua tiene que ver entonces, en primer lugar, con el mantenimiento de las condiciones naturales que permiten el proceso de su renovación; y en segundo lugar, la protección de las aguas tiene que ver con el uso racional del recurso.

Por consiguiente, el tema que es de nuestro interés, la ley en referencia señala que en consideración con los concesionarios, estos tendrán las siguientes obligaciones, además de las aplicables en otras disposiciones:

¹⁶⁸ En 1921 la población rural era cercana a los 10 millones de habitantes y representaba 68% de la población total; actualmente se acerca a 25 millones y representa el 25% de la población del país. Según las proyecciones hechas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) pasará de representar 25.1% en el año 2000 a 21.1% en 2030, o sea que perderá en promedio sólo 1.3 puntos porcentuales por cada década (en 2030 la población rural será de 26.7 millones, mientras que la población urbana llegará a 100.4 millones). Ávila Sánchez, Héctor, “Introducción. Líneas de investigación y el debate en los estudios urbanos-rurales”, en Ávila Sánchez, Héctor, *Lo urbano-rural ¿nuevas expresiones territoriales?*, México, UNAM, 2005, disponible en <https://www.crim.unam.mx/web/sites/default/files/Lo%20urbano%20rural.pdf>

¹⁶⁹ Hasta el punto que se dice hoy que el agua es un recurso “difícilmente renovable”. En cuanto al mantenimiento de la calidad de las aguas, hay que reconocer que, históricamente, los cuerpos de aguas han sido utilizados por el hombre, entre otros propósitos, como recipientes de toda clase de desechos, incluidas las mismas aguas desechadas. Brañes, Raúl, *op. cit.*, p. 399-400.

- Ejecutar las obras y trabajos de explotación, uso o aprovechamiento de aguas en los términos y condiciones que establece esta Ley y sus reglamentos;
- Sujetarse a las disposiciones generales y normas en la materia de seguridad hidráulica, de equilibrio ecológico y protección al ambiente; y,
- Mantener limpios y expeditos los causes, en la porción que corresponda a su aprovechamiento conforme al título de concesión o asignación respectiva.¹⁷⁰

Siguiendo este orden de ideas, la política hídrica nacional que se maneja en la LAN, habla de lo que representa el agua y de sus principios, que en su propio concepto dice que es un bien público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental, cuya preservación en cantidad, calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional.¹⁷¹

Por otro lado, en cuanto al uso público urbano del agua, los municipios que celebren convenios entre sí o con los estados que le correspondan, para la prestación del servicio público de agua potable, alcantarillado, saneamiento y el ejercicio de las funciones a su cargo, así como para prestar los servicios en materia de uso público urbano, serán responsables directos de del cumplimiento de sus obligaciones ante las autoridades en materia de agua, en términos de la LAN, de sus reglamentos y títulos correspondientes, siendo los estados o quienes en su caso se encarguen de prestar el servicio, responsables solidarios en el cumplimiento de las obligaciones correspondientes.¹⁷²

Y para finalizar este apartado, la doctora Carmona Lara expresa en el referido tema, que México requiere desarrollar nuevos modelos de gobernanza y salud ambiental entorno a la gestión del agua, regidos bajo criterios de sustentabilidad. Sostiene que los principios de gestión del agua como bien y

¹⁷⁰ Los Consejos de Cuenca se establecerán por cada cuenca hidrológica o grupo de cuencas hidrológicas que determine "la Comisión", lo que constituirá su delimitación territorial. *Ley de Aguas Nacionales, op. cit.*

¹⁷¹ Ídem.

¹⁷² En plena crisis económica de 1982, el presidente Miguel de la Madrid propuso una reforma al artículo 115 de la Constitución con el fin de dejar en manos de los municipios, en concierto con los estados, el manejo de los servicios de agua, alcantarillado y saneamiento. En realidad, esto constituía más una manera de reducir la carga económica y administrativa del poder federal en este asunto, que reducir el control federal sobre el sector. Rolland, Lousie, y Vega Cárdenas, Yenny, "La gestión del agua en México", *Polis: Investigación y Análisis Sociopolíticos y psicosocial*, México, núm. 2, 2010, pp. 155-188, disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72618890006>.

asunto de seguridad nacional implican la regulación de aguas subterráneas; prevenir y controlar la contaminación; acreditar la calidad de las aguas; monitoreo, seguimiento y evaluación, y la puesta en marcha de un programa de recuperación de acuíferos deteriorados.¹⁷³

2.2.8 Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio 2013, y es reglamentaria del artículo 4º constitucional, entre sus atribuciones se encuentra la de regular la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños. Por otro lado, su objeto radica en la protección, preservación, restauración del ambiente y el equilibrio ecológico; teniendo como meta garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano; reconociendo la independencia y diferencia entre el daño ambiental¹⁷⁴ y el daño patrimonial.

Al respecto, Tania García López señala que los daños ambientales son de difícil reparación, y en algunas ocasiones, por ejemplo si se trata de la pérdida de especies, son irreparables. Sin embargo, cuando nos encontramos con que el daño ambiental ya se ha producido, bien porque se ha actuado de forma ilícita, superando los límites máximos previstos en las normas jurídicas, o debido a que se ha producido un accidente, o por otras causas, el principio de reparación del daño ambiental, conocido también como *in natura* exige que no quede a elección del ofendido la forma de reparación.¹⁷⁵

¹⁷³ Una de las problemáticas más relevantes en torno a la gestión del agua en México es que no hay información confiable respecto a los volúmenes que están administrando el vital líquido. Carmona Lara, María del Carmen, en Navarro Karla, *Gestión del agua: en el ojo del debate público*, México, CONACYT agencia informativa, disponible en <http://www.conacytprensa.mx/index.php/ciencia/humanidades/21916-agua-unam-uabc-juridicas>.

¹⁷⁴ Se considera como daño al ambiente, la pérdida, cambio deterioro, menoscabo, afectación o modificación adversos y mensurables de los hábitat, de los ecosistemas, de los elementos y recursos naturales, de sus condiciones químicas, físicas o biológicas, de las relaciones de interacción que se dan entre estos, así como de los servicios ambientales que proporcionan. *Ley Federal de Responsabilidad Ambiental*, H. Congreso de la Unión, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2013, disponible para su consulta en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfra.htm>.

¹⁷⁵ Sino que se prefiera esta opción en lugar de la tradicional indemnización. En el ámbito del derecho internacional público el daño ambiental puede producirse como una consecuencia de la contravención de una

Los daños ambientales son autónomos y diferentes de los daños personales, por lo que, en ocasiones, es posible que una conducta produzca, además de daños al ambiente, lesiones a particulares. En estos casos es necesario hacer una distinción, ya que la reparación de los elementos ambientales beneficia a toda la sociedad, mientras que la reparación de las lesiones a particulares podrá darse a través de indemnización, tomando en cuenta tanto el daño como el perjuicio.¹⁷⁶

Por su parte, el artículo 13 de la ley anteriormente citada, señala que la reparación de los daños ocasionados consistirá en la restitución al estado base los hábitats, ecosistemas, recursos naturales, sus condiciones biológicas, físicas y demás, así como los servicios ambientales que proporcionan, mediante la restauración, el restablecimiento, tratamiento, recuperación o remediación. Aunado a ello, encontramos en el artículo 28, el reconocimiento del derecho e interés legítimo ejercer acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, en reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente [...]

- Las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente;
- Las personas morales privadas mexicanas, sin fines de lucro, cuyo objeto social sea la protección del ambiente en general, o de alguno de sus elementos, cuando actúen en representación del algún habitante de las comunidades mencionadas en el párrafo anterior;
- La Federación a través de la procuraduría [...]

De esa forma, la ley referida trata de cumplir con lo dicho en el párrafo quinto del

norma jurídica internacional o bien sin que se produzca un ilícito. En el primero de los supuestos es posible que la violación que cause el daño esté vulnerando una disposición contenida en un tratado internacional que prevea un sistema específico de responsabilidad, o bien que el Estado lesionado invoque las normas tradicionales relativas a la responsabilidad internacional porque dicha intervención no conlleve un tipo específico de reparación. Además, es posible que se produzca un daño sin infringir ninguna norma jurídica internacional. En este último supuesto se habla normalmente de la responsabilidad del Estado por actos no prohibidos por el derecho internacional. García López, Tania, “El principio de la reparación del daño ambiental en el derecho público. Una aproximación a su recepción por parte del derecho mexicano”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, 2007, pp. 481-512, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/207/346>.

¹⁷⁶ Ídem.

artículo 4 constitucional: “el daño y el deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de los dispuesto por la ley”, la aplicación del régimen de responsabilidad ambiental en el acto y los procedimientos administrativos es una obligación de los funcionarios públicos que integran la administración pública federal, en particular para tutelar los derechos humanos previstos en la Constitución federal.¹⁷⁷

2.3 Leyes Estatales

En el presente apartado se abordaran las normas de carácter ambiental generadas o aprobadas por el legislativo local del estado de Michoacán, mismas que se adecuan a las políticas, bases y lineamientos emanados de las normas de carácter federal en la materia de nuestro interés. Para ello, se atenderán principalmente dos cuerpos normativos, el primero es el relativo a la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo; y, el segundo es el concerniente al Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán.

2.3.1 Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo

Fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el 12 de marzo de 2013, su principal objeto es proteger el ambiente, conservar el patrimonio natural, propiciar el desarrollo sustentable del Estado, y establecer las

¹⁷⁷ Esto puede apreciarse de la simple lectura del artículo 1º y 3º, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, que prevén lo siguientes; Artículo: La presente Ley regula la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sean exigibles a través de [...] los procedimientos administrativos. Por su parte, el Artículo 3: Las definiciones de esta Ley, así como la forma, la prelación, alcance, niveles y alternativas de reparación y compensación del daño al ambiente que en ella se prevén, serán aplicables a: I: Los convenios, procedimientos y actos administrativos suscritos o sustanciados de conformidad a las Leyes ambientales y tratados internacionales de los que México sea parte. Calvillo, Gabriel, “La implicación del régimen constitucional de responsabilidad por daño ambiental en el acto administrativo como violación de derechos humanos”, en Carmona Lara, María del Carmen, *et. al.* (coords.), *La Constitución y los derechos ambientales*, México, UNAM, 2015, pp. 231-243. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4089/1.pdf>.

bases para tutelar en el ámbito de su jurisdicción estatal el derecho de toda persona a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su salud, desarrollo y bienestar.

En cuanto al tema del desarrollo urbano en el Estado de Michoacán, la legislación señala que se deberá de sujetar al cumplimiento de los ordenamientos ecológicos territoriales locales y regionales; la preservación de áreas forestales, de recarga de mantos acuíferos y las definidas como de conservación del uso actual del suelo en los programas de desarrollo urbano de los centros de población. Además, para el manejo de sustentable de los suelos, se deberá considerar los criterios del uso sustentable del suelo; las diversas particularidades que tiene el suelo y que define su vocación natural, por lo que su aprovechamiento debe ser congruente con este.¹⁷⁸

Aunado a ello, entendiéndose como ordenamiento ecológico territorial al proceso de planeación, cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas de una manera ambientalmente racional. Por su parte, la LGEEPA señala en su artículo 3º que, fracción XXIII, que es el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección al medio ambiente y la preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.¹⁷⁹

Por su parte, los Ayuntamientos en esta materia tendrán las siguientes atribuciones:

- Diseñar, estructurar, aprobar y expedir el ordenamiento ecológico territorial local, en el que se establezca el control y la vigilancia del uso y del cambio de uso de suelo;
- Ejecutar las medidas de inspección, vigilancia y sanción que de conformidad con el presente ordenamiento competan a la autoridad municipal;

¹⁷⁸ *Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo*, H. Congreso del Estado de Michoacán, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 25 de enero de 2017. Disponible para su consulta en <http://celem.michoacan.gob.mx/morelia/principal.jsp>.

¹⁷⁹ Brañes, Raúl, *op. cit.*, p. 204.

- Expedir las autorizaciones, permisos, concesiones y demás trámites de su competencia.¹⁸⁰

2.3.2 Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo

El Código de Desarrollo Urbano, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el 26 de diciembre de 2007. Entre su principal objeto se encuentra regular, ordenar y controlar la administración urbana en el Estado, con base a los principios establecidos en los artículos 27, 73 y 115 constitucionales.

Así como establecer las normas, fijar las competencias, atribuciones, concurrencias, y la responsabilidad del Estado y de los ayuntamientos en materia de desarrollo urbano para la planeación, regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos; la ordenación y crecimiento de los centros de población¹⁸¹, así como de la constitución de las reservas territoriales. Por otro lado, define los principios conforme a los cuales el Estado y lo ayuntamientos ejercerán sus atribuciones para planear y regular la zonificación, las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios, además de establecer las normas generales de operación para los programas de reservas territoriales y vivienda, así como regular la oferta del suelo urbano, entre otras más.¹⁸²

Por su parte, para su diseño o estructuración, del ordenamiento y la regulación de los asentamientos humanos, la planeación del desarrollo urbano, la

¹⁸⁰ Además de formular, conducir y evaluar la política ambiental municipal en congruencia con los criterios que, en su caso, hubiesen formulado la Federación y el Gobierno del Estado. En concordancia a ello, se tiene que en la toma de decisiones para el desarrollo sustentable, el Estado y Municipios deberán considerar el marco ético global comprendido en la Carta Mundial de la Naturaleza, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sustentable, la Carta de la Tierra y la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible “Nuestro Futuro Común”, entre otras declaraciones aplicables. Ídem.

¹⁸¹ Se entiende por centros de población a las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven para su expansión y las que consideren no urbanizables por causas de preservación y reserva ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas, dentro de los límites de dicho centro. *Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo*, H. Congreso del Estado de Michoacán, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 11 de mayo de 2018. Disponible en <http://celem.michoacan.gob.mx/morelia/principal.jsp>.

¹⁸² Un aspecto que suscribe el Código en comento, es lo relativo a la participación ciudadana, todo ello en el proceso de formulación, ejecución y seguimiento de programas y proyectos de desarrollo urbano y las acciones emprendidas para el ordenamiento territorial. *Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 11 de mayo del 2018, disponible para consulta en <http://celem.michoacan.gob.mx/morelia/principal.jsp>.

ordenación del territorio y la coordinación metropolitana, entre los principio que deberán considerar resalta el de la sustentabilidad y la democracia participativa, entendida esta como el garantizar la vigencia del Estado de derecho y la participación de la sociedad.

En cuanto a las atribuciones del ayuntamiento, en el artículo 14, fracción XI, XV y XXI, se establece que los Ayuntamientos tendrán las atribuciones de asegurar la protección, conservación y manejo de las áreas verdes y las zonas de conservación y protección ecológica ubicadas en el municipio; *conceder o negar las licencias, permisos o autorizaciones de las acciones*; y, expedir los reglamentos de operación urbana, zonificación y usos del suelo de construcciones; urbanas o de los de los (sic) Desarrollos y desarrollos en condominio, respectivamente.

2.4 Normas Municipales

En este subtema se abordará lo concerniente a la reglamentación ambiental del orden municipal, es decir, lo relativo a los reglamentos emanados del H. Ayuntamiento municipal de la ciudad de Morelia, mismos que son de aplicación en su área de competencia. Además es prudente señalar que en el municipio recae la carga de regular el tema que es de nuestro particular interés. Para ello, se examinarán principalmente dos disposiciones, el relativo al Reglamento de Construcciones y de los Servicios Urbanos para el municipio de Morelia, y, el Reglamento ambiental y sustentabilidad del municipio de Morelia.

2.4.1 Reglamento de Construcciones y de los Servicios Urbanos para el municipio de Morelia

El reglamento de Construcciones y de los Servicios Urbanos para el municipio de Morelia fue publicado en el periódico oficial del estado de Michoacán el 29 de octubre de 2015, entre su objeto resalta el regular y controlar cualquier construcción [...] que se ejecute en propiedad pública o de dominio privado,

además de todo acto de ocupación y utilización del suelo o de la vía pública.¹⁸³

Respecto a la aplicación del reglamento referido, es competente para su aplicación, al Ayuntamiento, al Presidente Municipal y a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente. Dicha Secretaría tiene la facultad de cumplir con lo determinado en el Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo; y, aplicar las cuotas que deberán pagarse por derecho urbanístico, licencias de construcción, licencias de uso de suelo,¹⁸⁴ autorizaciones de fraccionamientos, conjuntos habitacionales, entre otros.

Todos los proyectos están obligados a considerar los efectos sobre el medio ambiente que puedan causar la ejecución de las obras y deberán establecer las acciones necesarias para que se preserven o restituyan en forma equivalente las condiciones ambientales cuando éstas pudieren deteriorarse.

Respecto al tema que es de nuestro interés, el capítulo VIII denominado de las licencias de construcción, indica las siguientes reglas:

- Para construir, ampliar, reparar, remodelar, modificar, demoler, cambiar de uso o de régimen de propiedad una obra o instalación [...] previo al inicio de los trabajos deberán tramitar la licencia de construcción correspondiente;
- No procede la emisión de la licencia de construcción cuando el predio o inmueble se localice en suelo de conservación; y,
- La Secretaría otorgará la licencia de construcción.¹⁸⁵

En cuanto a la modalidad de la licencia que es de nuestro interés y sus requisito se puede hacer mención de las siguientes: *Licencia de construcción tipo A*: De trabajos preliminares. Para limpieza de terreno, trazo y nivelación o excavación hasta con una profundidad de un metro; *Licencia de construcción tipo E*: Para construcciones de conjuntos habitacionales, departamentos y viviendas en condominio, estas deberá de tramitarse de forma individual por predio, vivienda o

¹⁸³ *Reglamento de Construcciones y de los Servicios Urbanos para el municipio de Morelia*, Morelia, Periódico Oficial del Estado de Michoacán, 2015.

¹⁸⁴ Documento expedido por la dependencia municipal, mediante el cual certifica que el uso de suelo pretendido en un predio es congruente con las disposiciones del programa de desarrollo urbano respectivo, respecto de las previsiones, usos, reservas y destinos de áreas o predios. Ídem.

¹⁸⁵ Ídem.

departamento [...] En la licencia de tipo A, la Secretaría determinará los casos en los que el promovente deba presentar Licencia de uso del suelo, autorización definitiva y/o manifiesto de impacto ambiental.¹⁸⁶

2.4.2 Reglamento ambiental y sustentabilidad del municipio de Morelia

El Reglamento Ambiental y Sustentabilidad del Municipio de Morelia, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán, el 28 de febrero de 2017. El presente ordenamiento tiene por objeto establecer las bases para:

- Regular las acciones en materia de protección al medio ambiente, así, como la preservación y restauración del equilibrio ecológico;
- La restauración, protección y mantenimiento de las áreas naturales protegidas municipales;
- Fomentar la participación social en materia ambiental, entre otros.¹⁸⁷

Además, entre los motivos que propiciaron la estructuración del citado reglamento, es menester señalar el que manifiesta que cada día se transforman y deterioran las condiciones ambientales del Municipio, sin embargo existen una gran cantidad de reglamentos de carácter municipal que intentan mitigar dicho deterioro, atendiendo las diversas dependencias municipales las problemáticas ambientales de manera separada y aislada, sin que existan acciones de coordinación y dejando de lado los criterios ambientales.¹⁸⁸

2.5 Reflexiones capitulares

¹⁸⁶ Ídem.

¹⁸⁷ Además hace alusión al Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Morelia, como un instrumento de política ambiental y como tal debe formularse apegándose a los principios que lo rigen y que marcan desde los ordenamientos federales y estatales; dicho ordenamiento marca las pautas del aprovechamiento, conservación, protección y restauración de los recursos naturales, con base a las disposiciones en la normatividad de la materia. *Reglamento Ambiental y Sustentabilidad del Municipio de Morelia*, Morelia, Periódico Oficial del Estado de Michoacán, 2017.

¹⁸⁸ El aprovechamiento, la conservación, la contaminación, y/o degradación de un recurso natural ocurre invariablemente dentro de la jurisdicción del municipio. Ídem.

Después de haber esbozado todo lo concerniente a las diferentes normatividades de los distintos órdenes de gobierno, así como sus facultades y atribuciones particularmente en el tema que es de nuestro interés; se puede concluir muy generalmente, que a pesar de todo ello y de que aparentemente en las normas jurídicas hay mecanismos de control para regular el cambio de uso de suelo y para la protección del medio ambiente, el deterioro y la pérdida de suelo va en ascenso. Es decir, aparentemente el engranaje de normas destinado para el fin antes señalado, no han sido lo suficientemente efectivas.

CAPÍTULO 3

INSTITUCIONES AMBIENTALES QUE REGULAN EL CAMBIO DE USO DEL SUELO

Sumario: **3.1** Instituciones de la Administración Pública Federal **3.2** Gobierno del Estado de Michoacán **3.3** Municipio de Morelia **3.4** Reflexiones capitulares

El presente capítulo tiene como principal objetivo estudiar y analizar las principales instituciones que se encargan del cuidado, protección y conservación del medio ambiente, caso específico del cambio de uso de suelo, así como sus principales funciones a realizar y su fundamentación normativa de creación. En un primer escenario se tratará de abordar sus orígenes, y proporcionar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿Cuándo y por qué nacen dichas instituciones?, y, ¿Cuáles son sus atribuciones en materia ambiental? En ese orden de ideas las estructuras institucionales que serán objeto de estudio en el presente capítulo son de índole federal, estatal y municipal.

3.1 Instituciones de la Administración Pública Federal

Para abordar el presente apartado, es necesario como primer punto mencionar que se tratará desde el punto de la organización administrativa a nivel federal, básicamente porque tal y como señala Miguel Acosta Romero “la organización administrativa es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa e indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia para lograr la

unidad de acción, dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración pública, encaminada a la consecución de los fines del Estado”.¹⁸⁹ Por su parte, Narciso Sánchez Gómez nos dice que para hablar de este punto es fundamental partir de las consideraciones generales de las formas de organización administrativa existentes en la Federación, para que de esta forma se puedan ubicar e identificar las dependencias y organismos que han sido creados para atender los diversos problemas ambientales.¹⁹⁰

Siguiendo este orden de ideas, en dicho apartado serán objeto de estudio los siguientes órganos: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).

3.1.1 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

En cuanto a los antecedentes de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (en adelante SEMARNAT), se puede mencionar que el primer intento de la administración federal pública del Estado Mexicano para crear un órgano que se ocupase de cuestiones relativas al ambiente, consistió en la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, la cual era dependiente de la Secretaría de Salubridad. Posteriormente y en razón de las reformas respectivas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a partir del año de 1982 se empieza a gestar los primeros indicios definidos de una política ambiental mexicana.¹⁹¹

Es de recordarse que en el año de 1982 en el mes de diciembre con fecha

¹⁸⁹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1979, p. 64.

¹⁹⁰ Las formas de organización administrativas representan la ordenación congruente y sistemática de todas las dependencias y entidades que integran al Poder Ejecutivo, para planear, coordinar, ejecutar y controlar las diversas actividades propias de la función administrativa pública, tomando en cuenta el territorio, la jerarquía, materia y división del trabajo a que se refieren los ordenamientos legales respectivos. Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho Ambiental*, México, Porrúa, 2016. P. 85.

¹⁹¹ Brañes, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 130.

1º, la administración que entraba en funciones en ese entonces, remitió al Congreso de la Unión un bloque de iniciativas que reformaban y adicionaban múltiples preceptos constitucionales; una de ellas reformaba y adicionaba los artículos 16, 25¹⁹², 26, 27, 28 y 73 constitucionales.

En dicho orden de ideas, a partir de ese año la política ambiental mexicana comenzó a adquirir un enfoque integral y se reformó la Constitución para crear nuevas instituciones y precisar las bases jurídicas y administrativas de la política de protección ambiental; en este año fue creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE)¹⁹³ para garantizar el cumplimiento de las leyes y reorientar la política ambiental del país y en este mismo año se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente (en adelante LFPA).¹⁹⁴

Consecutivamente en el año de 1987 se facultó al Congreso de la Unión para legislar sobre concurrencia ambiental en los tres niveles de gobierno, en materia de protección al ambiente, pero no es sino hasta 1988 cuando se publica la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), abrogando a la LFPA, y convirtiéndose en la legislación marco (para efectos administrativos) de protección al ambiente, como de hecho continúa siendo hasta la actualidad, aunque con notables reformas.¹⁹⁵

En cuanto a la creación del órgano que se estudia en este inciso, su origen se remonta al 28 diciembre de 1994, dicha institución nace de la necesidad de planear el manejo de recursos naturales y políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales; esta idea surge y crece desde 1992, con el concepto de “desarrollo sustentable”.¹⁹⁶

¹⁹² En efecto, con base en esa iniciativa fue reformado totalmente el artículo 25 constitucional, para incorporar en ese precepto la idea de la rectoría estatal de la economía y otras relativas al funcionamiento de la economía mixta en el país. *Ibíd.*, p.83.

¹⁹³ Esta integraba funciones relativas al saneamiento ambiental, la administración de recursos naturales, la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente, flora, fauna silvestre; además de asentamientos humanos y urbanismo. Tenía por objeto garantizar el cumplimiento de la recientemente estrenada normatividad ambiental de México. Aceves, Carla, *Bases fundamentales de derecho ambiental*, México, Porrúa, 2003, p. 340.

¹⁹⁴ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Antecedentes, disponible en <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/antecedentes>.

¹⁹⁵ Brañes, Raúl, *op. cit.*, p. 83.

¹⁹⁶ En importante que se haga mención respecto a la consideración que se hace en cuanto al término de

Aunado a lo anterior, dicha institución se origina de la necesidad de articular en una sola institución que fuera responsable de formular y vigilar el cumplimiento de leyes y normas en materia ambiental, así como para inducir el aprovechamiento en materia racional de los recursos naturales renovables, no sólo por su preservación, sino para asegurar la base natural del desarrollo económico nacional y mejorar el nivel de vida de la población garantizando su sustentabilidad presente y futura.¹⁹⁷

Al respecto de ello Moisés Medleg manifiesta que se origina de la falta de contar con una institución que fomente el aprovechamiento ordenado y racional de los recursos naturales y promueva la protección ambiental y el desarrollo sustentable, ya que hasta antes de su creación, tanto las actividades de conservación y mejoramiento ambiental, como el manejo de los recursos naturales renovables y la vigilancia del cumplimiento de la normativa aplicable, habían tenido un tratamiento de carácter social y sin una estrategia integral y conjunta.¹⁹⁸

Por otro lado, la SEMARNAT es una dependencia centralizada de la administración pública, que sirve para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión. Entre las principales tareas que realiza y que es de interés para el tema de estudio, se localizan en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹⁹⁹ en su artículo 32 Bis fracción que groso modo señala lo siguiente:

- Tendrá a su cargo las tareas de vigilar y estimular el cumplimiento de las

desarrollo sustentable, pues fue en el año de 1994 cuando se toma en cuenta dicho concepto en México para la creación de instituciones a pesar de que fue en el año de 1987 cuando se introduce dicha terminología en el informe de Brundtland, es decir, transcurren 7 años para que se logrará incorporar en la creación de nuestras instituciones gubernamentales.

¹⁹⁷ Universidad de la Sierra, *Derecho Ecológico*, p. 28, disponible para su consulta en <https://entenderelderecho.files.wordpress.com/2012/03/d-ecol-cesan.pdf>.

¹⁹⁸ En este sentido, el esquema organizativo de la nueva Secretaría fue diseñado de manera que permitiera integrar, orientar y regular a las dependencias y organismos ligados a la conservación y mejoramiento del medio ambiente y al manejo de los recursos naturales renovables que se habían venido tratando de manera desarticulada. Medleg, Moisés, “Procuraduría Federal de Protección al Ambiente”, *Revista de Administración Pública*, p. 82, disponible para su consulta en, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/97/pr/pr7.pdf>

¹⁹⁹ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, H. Congreso de la Unión, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>.

normas aplicables en la materia, y derivado de esas acciones imponer las sanciones correspondientes en coordinación con las autoridades de los diferentes niveles;

- Ordenar y regir las áreas naturales protegidas, e inspeccionar el quehacer de las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en autoridades estatales, municipales o personas físicas o morales;
- Articular, guiar y regular los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales [...]
- Conceder contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones [...]

Otra de las atribuciones de gran importancia de la Secretaría es la relativa a la expedición, por excepción, de las *autorizaciones de cambio de uso de suelo en terrenos forestales*²⁰⁰ y, la generación de políticas, programas integrales del combate a la ilegalidad forestal, todo esto en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, entre otros actores más.

Se puede decir entonces que la misión de la SEMARNAT consiste en luchar por incorporar en todos los ámbitos de la sociedad y de la función pública, criterios e instrumentos que aseguren la óptima protección, conservación y aprovechamiento de nuestros recursos naturales, conformando así una política ambiental integral e incluyente dentro del marco del desarrollo sustentable.²⁰¹

Por otro lado, la SEMARNAT para hacer eficiente y eficaz el despacho de los asuntos que son de su competencia contará con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y tendrán sus facultades específicas para resolver sobre la materia en el ámbito territorial que le corresponda. Entre los mencionados órganos desconcentrados de la SEMARNAT

²⁰⁰ Así como otorgar, modificar, revocar, suspender y declarar la extinción o la caducidad de las autorizaciones, avisos y demás actos contenidos en el artículo 68. Y además, administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuya expresamente a otra dependencia [...] promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, op. cit.*

²⁰¹ Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), disponible en <http://www.conabio.gob.mx/uicn/SEMARNATCONANP.html>.

se encuentran la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y la Comisión Nacional del Agua.²⁰²

3.1.2 Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (en adelante PROFEPA), es el órgano encargado de vigilar e inspeccionar así como de sancionar, por los delitos cometidos en contra del medio ambiente, por la violación de la normatividad ambiental, que resulten de su competencia. Es una institución que trabaja de forma coordinada con la SEMARNAT.

Como antecedente de dicha estructura es menester remontarnos al año de 1992, cuando el gobierno de México reconoce que la necesidad del desarrollo nacional y las demandas de la sociedad exigen un cambio de actitud en la acción gubernamental y en la de la sociedad en su conjunto, a fin de conciliar el crecimiento económico y la protección y conservación del medio ambiente.²⁰³

El 4 de junio de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social en el cual se da origen y se crea a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) como un órgano administrativo desconcentrado, con plena autonomía técnica y operativa, con algunas de las siguientes atribuciones establecidas en el Reglamento Interior de la SEMARNAT, señaladas en su artículo 45 lo siguiente:

- Solicitar la revocación, suspensión, cancelación y modificación de permisos, licencias o concesiones que hayan otorgado las dependencias federales y las autoridades estatales y municipales en el ámbito de sus competencias, para

²⁰² *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, op. cit., p. 4.*

²⁰³ En este sentido, se consideró que la protección al ambiente debía constituir una nueva dimensión de la política de desarrollo social, ya que el bienestar de la población no puede alcanzarse o elevarse sin limitar y revertir los procesos de deterioro de nuestro entorno, lo que a su vez genera importantes impactos en la salud y en la calidad de vida de la población. Debido a lo anterior y con la finalidad de atender de manera eficaz y con mayor capacidad de respuesta el despacho de los asuntos relacionados con la vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental, el gobierno mexicano consideró necesario y oportuno encomendar estas actividades a un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. Medleg, Moisés, “Procuraduría Federal de Protección al Ambiente”, *Revista de Administración Pública*, p. 5, disponible para su consulta en, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/97/pr/pr7.pdf>.

la realización de actividades comerciales, industriales, de servicios o para el aprovechamiento de recursos naturales que hubiere dado lugar a la infracción de la legislación ambiental [...]

- Coordinar, controlar y vigilar la aplicación de las disposiciones normativas y las acciones que se lleven a cabo en materia ambiental, con las autoridades de los distintos órdenes de gobiernos, es decir, desde lo federal hasta lo municipal.
- Investigar y evaluar las violaciones e infracciones a la normatividad ambiental, o bien hacer del conocimiento de las autoridades correspondientes, los actos, hechos u omisiones que no sean de su competencia, solicitando ante dichas autoridades la ejecución de las medidas establecidas en sus ordenamientos.²⁰⁴

Los citados preceptos son sólo algunos de los enunciado en el artículo 45 del reglamento anteriormente citado, y como se puede apreciar la PROFEPA y la SEMARNAT son instituciones que se complementan y coadyuvan en la organización y desarrollo de la política ambiental, así como en la protección, conservación y restauración del medio ambiente; son piezas claves para el desarrollo de esas funciones. Ambas surgen por la preocupación de conservar y proteger el medio ambiente, mediante el diseño, la formulación y aplicación de la política ambiental en el ámbito de sus competencias, para propiciar el logro de un bien común.

3.1.3 Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)

A modo de preámbulo se puede enfatizar que el agua es y representa un recurso vital para la subsistencia en general del hombre y de la mayoría de seres vivos, por ende es necesario hacer una planeación y administración respecto a la cantidad y calidad adecuada de la misma, así como de la distribución entre toda la población de nuestro territorio. Para lograr este objetivo el Estado se ha encargado

²⁰⁴Las acciones concernientes en áreas que presenten procesos de degradación, desertificación o graves desequilibrios ecológicos. *Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, H. Congreso de la Unión, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 2014, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/>.

de diseñar, implementar y ejecutar estructuras u órganos que se encarguen de esta tarea, ejemplo de ello es la Comisión Nacional del Agua.

Mauricio Athié manifiesta que el problema de la protección del agua se refiere no sólo a su cantidad, sino también a su calidad. Del primero de estos efectos debe señalarse que algunas modificaciones que el hombre ha introducido en el ambiente han influido gravemente en el ciclo hidrológico o en ciertas fases suyas, disminuyendo la oferta natural de agua frente a una demanda siempre creciente, hasta el punto que se dice hoy que el agua es un recurso difícilmente renovable.²⁰⁵

Como se ha señalado previamente, el agua es un recurso vital no sólo para los seres humanos, también para la flora y la fauna, es decir para todos los componentes del medio ambiente; sin embargo dicho elemento se encuentra en una situación crítica por el mal uso del cual ha sido objeto por parte de la mano humana. En esta tesitura como parte del desarrollo administrativo que se venía gestando, en 1989 se estableció la Comisión Nacional de Agua (en adelante CONAGUA) como autoridad federal en materia de administración de las aguas²⁰⁶ continentales, protección de cuencas hidrológicas²⁰⁷ y vigilancia en el cumplimiento de la normatividad en materia de descargas y tratamientos de agua.

La CONAGUA, al igual que la PROFEPA es un órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAT, con funciones de derecho público en materia de gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión, para la

²⁰⁵ Athié, Mauricio, *Calidad y cantidad del agua en México*, México, Fundación Universo Veintiuno, 1987, p. 110.

²⁰⁶ “Aguas Nacionales”: Son aquellas referidas en el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...] disponible en Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Aguas Nacionales*, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16_240316.pdf, fecha de consulta 21 de enero de 2018.

²⁰⁷ “Cueca Hidrológica”. Es la unidad del territorio, diferenciada de otras unidades, normalmente delimitada por un parte aguas o divisoria de las aguas –aquella línea poligonal formada por los puntos de mayor elevación en dicha unidad-, en donde ocurre el agua en distinta formas, y ésta se almacena o fluye hasta un punto de salida que puede ser el mar u otro cuerpo receptor interior, a través de una red hidrográfica de cauce que convergen en una principal, o bien el territorio en donde las aguas forman una unidad autónoma o diferenciada de otras, aun sin que desemboquen en el mar. En dicho espacio delimitado por una diversidad topográfica, coexisten los recursos de agua, suelo, flora, fauna, otros recursos naturales relacionados con éstos y el medio ambiente [...] *Ley de Aguas Nacionales*, H. Congreso de la Unión disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16_240316.pdf, fecha de consulta 21 de enero de 2018.

consecución de su objeto, la realización de sus funciones y la emisión de los actos de autoridad, tal y como es señalado en el artículo 9 de la Ley de Aguas Nacionales.²⁰⁸

En cuanto a sus atribuciones son visibles en la Ley de Aguas Nacionales (en lo posterior LAN), su Reglamento, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en lo subsecuente LGEEPA) y demás disposiciones aplicables.²⁰⁹ Por su parte la LGEEPA, refiere que los criterios para el aprovechamiento sustentable del agua y de los recursos naturales, serán considerados en la suspensión o revocación de permisos, autorizaciones, concesiones o asignaciones otorgados conforme a la LAN, en aquellos casos de obras o actividades que dañen los recursos hidráulicos nacionales o afecten el equilibrio ecológico.²¹⁰

En consideración con la LAN, la Comisión tiene como facultad promover en el ámbito nacional el uso eficiente del agua y su conservación en todas las fases del ciclo hidrológico, e impulsar el desarrollo de una cultura del agua que considere a este elemento como recurso vital, escaso y de alto valor económico, social y ambiental, y que contribuya la gestión integrada de los recursos hídricos.²¹¹

Para la prevención, el control, la fiscalización y sanción de la contaminación de las aguas, la CONAGUA ejerce las atribuciones que corresponden a la Federación, formula el Programa Nacional Hidráulico y vigila su cumplimiento; fomenta y apoya el desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado, los de saneamiento, tratamiento y rehusó de aguas, y los de riego y drenaje; es árbitro en la solución de conflictos relacionados con el agua.²¹²

²⁰⁸ Ídem.

²⁰⁹ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, p. 97.

²¹⁰ *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, *op. cit.*, pp. 54-55.

²¹¹ La Comisión en su nivel funge como la autoridad en materia de la cantidad y de la calidad de las aguas y su gestión en el territorio nacional y ejercer en consecuencia aquellas atribuciones que conforme a la presente Ley corresponden a la autoridad en materia hídrica, dentro del ámbito de la competencia federal, con apego a la descentralización del sector del agua, excepto las que debe ejercer directamente el Ejecutivo Federal o “la Secretaría” y las que estén bajo responsabilidad de los Gobiernos de los Estados y de los municipios. *Ley de Aguas Nacionales*, Congreso de la Unión, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo del 2016, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lan.htm>.

²¹² Baqueiro Roja Edgar, Baqueiro Cárdenas Lizbeth, et al., *op. cit.*, p. 87.

3.1.4 Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)

Antes de adentrarnos a lo referente sobre qué es la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (en lo consecutivo CONANP), y cuáles son sus funciones, es pertinente referir sobre el concepto de área natural protegida, para que posteriormente las funciones que desarrolla esta Comisión sea más fácil de comprender. Se entiende como áreas naturales protegidas (ANP) a aquellas que constituyen porciones de nuestro planeta, terrestres o acuáticas, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado por el hombre y que están sujetas a regímenes especiales de protección”.²¹³

Por su parte, Raúl Brañes señala que comúnmente, las ANP se identifican con los parques nacionales²¹⁴, que en verdad son sólo una de las muchas formas que puede asumir un ANP. En la actualidad, el concepto de se remite, sin embargo de manera principal a la idea de “reserva de la biosfera” que fue desarrollada en la primera parte de los años setenta.²¹⁵

La misión de la CONANP reside en conservar los ecosistemas más representativos de México y su biodiversidad, mediante las Áreas Naturales Protegidas y otras modalidades de conservación, fomentando una cultura de la conservación y el desarrollo sustentable de las comunidades asentadas en su entorno, con criterios de inclusión y equidad. Derivado de los servicios ambientales que brindan estas áreas son indispensables para mantener la calidad de vida de millones de personas; por tal motivo, la conservación de las citadas

²¹³ Alcérreca, Carlos, *et al.*, *Fauna Silvestre y áreas naturales protegidas*, México, Fundación Universo Veintiuno, 1988, p. 69.

²¹⁴ Un parque nacional, es un lugar donde no debe haber actividad humana, excepto las que se requieran para su mantenimiento: investigación o acciones de conservación. Este trabajo es desarrollado por universidades y organizaciones de la sociedad civil, y van desde estudios de calidad del agua, tipo de suelo, fauna, flora, el estatus de las especies silvestres e inventarios de fauna y flora, hasta el impacto de las actividades humanas y alternativas de uso de suelo. Ceballos Gonzáles, Gerardo, *Áreas Naturales Protegidas y Parques Nacionales, seguros de vida a largo plazo*, Dirección General de Comunicación Social-UNAM, 25 de agosto de 2018, disponible en http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2018_517.html.

²¹⁵ Las reservas de la biosfera pretende combinar la conservación de la naturaleza, la investigación científica, la vigilancia, la educación ambiental y la participación de la población local. La pretensión original fue la de crear un conjunto de áreas enlazadas mediante un sistema internacional coordinado. Brañes, Raúl, *op. cit.*, p. 330.

áreas es sustancial para el desarrollo sostenible de nuestra sociedad.²¹⁶

- Entre las atribuciones de la CONANP resalta la concerniente a emitir recomendaciones a autoridades federales, de las entidades federativas y de los municipios con el propósito de promover la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad.²¹⁷

3.1.5 Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)

El Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (en adelante INECC) tiene su fundamento normativo en el artículo 13 de la Ley General de Cambio Climático²¹⁸ (en adelante LGCC), ley que se publicó con fecha 6 de junio de 2012 en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor en octubre de ese mismo año. En la mencionada ley se señala las principales características de este órgano, las cuales son las siguientes: es un organismo cuyo rasgo principal es ser descentralizado²¹⁹ de la administración pública federal, además cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión.²²⁰

En cuanto a su objeto y sus atribuciones que son de nuestro particular interés, se encuentran establecidas en los artículos 15 y 22 de la LGCC, la cual

²¹⁶ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, *Misión y Visión*, disponible en http://www.conanp.gob.mx/quienes_somos/mision_vision.php.

²¹⁷ *Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, op. cit., p. 84.

²¹⁸ En cuanto a los argumentos de la Ley que dio origen al INECC, y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012, se señala que el Poder Legislativo en México reconociendo la problemática presente, y la que se nos vaticina en el corto, mediano y largo plazo, relativa a los efectos adversos del “Cambio Climático”, presentó, discutió, dictaminó, y finalmente aprobó desde el año de 2012 la Ley General de Cambio Climático, como parte de la solución que da respuesta a ese grave problema, no obstante que es una de las acciones más reconocidas, también se hace evidente el largo camino que falta por recorrer en la materia legislativa en los tres órdenes de gobierno. Gamboa Montejano, Claudia, y Ayala Cordero, Arturo, *CAMBIO CLIMÁTICO Estudio del Marco Jurídico a Nivel Federal y Local, Políticas Públicas, Derecho Comparado y Opiniones Especializadas*, México, 2014, disponible para su consulta en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-42-14.pdf>.

²¹⁹ Los organismos descentralizados, conocidos también en la doctrina como establecimientos públicos y cuerpos de administración autónomos, son en estricto derecho órganos distintos del Estado, vinculados a él por la autarquía. Su creación obedece a una ley que les confía la gestión de un determinado servicio público o de un conjunto de servicios públicos, dotándolos de personalidad jurídica, afectándoles un patrimonio y proveyéndoles de una estructura orgánica administrativa. Tesis Cuarta Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen LXXVI, Quinta Parte, p. 17.

²²⁰ *Manual General de organización del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático*, publicado en el Diario Oficial de la Federación, disponible para su consulta en, <http://www.inecc.gob.mx/descargas/Manual%20de%20Organizacion%20INECC.pdf>.

señala lo siguiente:

- Armonizar y ejecutar los estudios y proyectos de investigación científica y tecnológica con instituciones académicas [...] en materia de cambio climático, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- Efectuar y estructurar análisis, estrategias, planes, programas, instrumentos y acciones relacionadas con el desarrollo sustentable, el medio ambiente y cambio climático.
- Expedir recomendaciones a las dependencias de la administración pública federal centralizada y paraestatal, de las entidades federativas y municipios, sobre políticas y acciones de mitigación o adaptación al cambio climático.²²¹
- Coordinar, promover y desarrollar sustentablemente con, la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, el ordenamiento ecológico [...]²²²

La LGCC establece como máxima autoridad del INECC a su Junta de Gobierno; dicha Junta se integra por los titulares, o los suplentes designados con nivel jerárquico de Subsecretario, de las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Gobernación, de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público, de Energía, de Salud, de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), cuyo titular preside la Junta de Gobierno.²²³

Los principales programas y acciones que el citado instituto desarrolla están

²²¹ Por su parte en el artículo 22 fracción I, señala como atribuciones I.Coordinar, promover y desarrollar la investigación científica y tecnológica relacionada con la política nacional en materia de bioseguridad, desarrollo sustentable, protección del medio ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico y conservación de los ecosistemas y cambio climático, incluyendo los siguientes temas: a) Política y economía ambientales y del cambio climático; d) Saneamiento ambiental; e) Conservación, aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y los recursos naturales; y, ordenamiento ecológico territorial.

²²² *Ley General de Cambio Climático*, H. Congreso de la Unión, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 2018, disponible para su consulta en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_130718.pdf.

²²³ La Junta de Gobierno, de conformidad con el artículo 58 fracción VIII de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales tiene la facultad de aprobar el Estatuto Orgánico del INECC, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 2013, y que estableció que la Dirección General expidiera el Manual General de Organización; además, el 19 de noviembre de 2014, se publicaron reformas y modificaciones a las diferentes unidades administrativas que lo integran. Ídem.

enfocado en las siguientes líneas; a) Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático, b) Mitigación del Cambio Climático, c) Evaluación de las Políticas de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, d) Contaminación y Salud Ambiental, e) Crecimiento Verde, entre otros más. La misión de este organismo reside en generar e integrar conocimiento técnico y científico e incrementar el capital humano calificado para la formulación, conducción y evaluación de políticas públicas que conlleven a la protección del medio ambiente, preservación y restauración ecológica, crecimiento verde, así como la mitigación y adaptación al cambio climático en el país.²²⁴

3.2 Gobierno del Estado de Michoacán

Para adentrarnos a la parte estatal, es prudente mencionar el papel de un estado federado, y para ello Pedro Antonio Enríquez Soto nos dice que los estados federados mexicanos son entes jurídicos con personalidad propia para ejecutar actos jurídicos derivados de la Constitución federal y de la particular para su régimen interno, al generar con ellos consecuencias de derecho.²²⁵

Atendiendo a esa conformación del Estado Mexicano, es decir, por estados federados cuya forma se encuentra establecida en nuestra Carta Magna, particularmente en el artículo 40 y 43; el estado de Michoacán diseñó un Plan de Desarrollo Integral para los años 2015-2021²²⁶, donde se establecen los objetivos,

²²⁴ La visión del INECC consiste en consolidar el liderazgo del Instituto en la generación e integración de conocimiento científico y tecnológico, como referente nacional e internacional, que contribuye a la toma de decisiones, formulación, conducción y evaluación de políticas públicas en las materias de ecología y cambio climático. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *¿Qué hacemos?*, disponible para su consulta en, <https://www.gob.mx/inecc/que-hacemos>.

²²⁵ El estado federal es un modelo de organización jurídico-político, donde el poder se encuentra repartido en distintos órdenes de autoridad, cuyas facultades se encuentran expresamente enunciadas en la Constitución, a favor de los órganos de poder. Enríquez Soto, Pedro Antonio, “Régimen constitucional de las entidades federativas”, en Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Estudios de Derechos Procesal Constitucional Local*, México, Laguna, 2008, pp. 121-154.

²²⁶ De igual manera la Ley de Planeación establece las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable, y que la planeación se lleve a cabo como un medio para e eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado para lograr el desarrollo integral y sustentable del país, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gobierno del Estado de Michoacán, *Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán*, Michoacán, Periódico Oficial del Estado de Michoacán, 2016, p. 6.

estrategias y acciones que se implementaran y seguirán en el estado. Entre las prioridades que se señalan en el Plan en comento, resalta la concerniente a la Sustentabilidad ambiental, resiliencia y prosperidad urbana.

Dicho lo anterior, tiene fundamento en el artículo 5 de la Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo, en el cual se indica que el Ejecutivo del Estado es el responsable de conducir la planeación y su ejercicio integral en la esfera de su competencia y atribuciones, para lo cual cuenta con las dependencias básicas para el ejercicio de sus funciones.

En cuanto al tema ambiental, el gobierno del estado de Michoacán se auxilia principalmente de dos órganos, uno de ellos es la Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial del Estado de Michoacán (SEMACCEDET) y el otro, la Procuraduría de Protección al Medio Ambiente (ProAm), mismos que serán abordados en el apartado siguiente.

3.2.1 Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial del Estado de Michoacán

La Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial del Estado de Michoacán, en adelante SEMACCEDET, es un órgano de competencia estatal, que tiene como principal objetivo el contribuir a un medio ambiente sano. Respecto al tema que es de nuestro interés, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, señala las siguientes atribuciones:

- Aplicar y vigilar el cumplimiento del marco normativo estatal y federal en materia de medio ambiente, desarrollo territorial²²⁷, urbano y movilidad;
- Elaborar, ejecutar, revisar y difundir los planes y programas estatales de protección al medio ambiente, desarrollo urbano y ordenamiento territorial [...];

²²⁷ El desarrollo territorial se entiende como un proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectiva de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Desarrollo Territorial*, disponible en <https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-territorial>.

- Regular, normar y establecer de acuerdo a la vocación del suelo, al valor, características naturales, ambientales y a las políticas de desarrollo urbano, el ordenamiento del territorio del Estado; y,
- Inducir el desarrollo territorial y urbano ordenado, a través de la regularización de uso de suelo en los centros de población, en coordinación con los municipios y las correspondientes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y Estatal,²²⁸

3.2.2 Procuraduría de Protección al Ambiente del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo (ProAm)

La citada Procuraduría de Protección al Ambiente del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, en lo consecuente ProAm, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial, cuenta con autonomía técnica y de gestión²²⁹, y su objeto reside en realizar investigaciones sobre las denuncias de hechos, actos u omisiones que causen daño al ambiente o representen riesgos graves.

A través de ella, la Secretaría anteriormente citada, aplicará los procedimientos administrativos previstos en la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo, en las materias de inspección y vigilancia, así como las auditorías ambientales, el dictamen de daño ambiental y las recomendaciones y sanciones que procedan. Entre sus atribuciones de la ProAm, se encuentra, clausurar o suspender las obras o actividades y en su caso solicitar la revocación y cancelación de las licencias de construcción y uso de suelo cuando, así como propiciar y contribuir al derecho humano a un medio

²²⁸ Así como Elaborar el Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado, así como los ordenamientos ecológicos regionales y promoverlos en coordinación con las autoridades municipales y los particulares. *Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo*, H. Congreso del Estado de Michoacán, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 25 de enero de 2017, disponible para su consulta en <http://celem.michoacan.gob.mx/morelia/principal.jsp>.

²²⁹ La autonomía de gestión puede verse desde dos perspectivas distintas: una autonomía estructural, que generalmente se considera como la única que integra este concepto; y, una autonomía técnica, propia de la finalidad de cada entidad administrativa. En un primer término, se podría definir como autonomía de gestión a la facultad de ejercicio de atribuciones y funciones de decisión para la consecución de las finalidades que la ley le otorga. Dorantes Díaz, Francisco Javier, *La autonomía de gestión. Problemas actuales*, México, disponible en <https://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/44/49-08.pdf>.

ambiente sano.²³⁰

Respecto a las acciones de la Procuraduría, se encuentra la atención a la denuncia ciudadana de delitos ambientales, la inspección y vigilancia derivada de las denuncias y de la atención a las áreas naturales protegidas, sitios Ramsar, Áreas de Interés para la Conservación de Aves Silvestres y regiones naturales prioritarias para el Estado de Michoacán. Y, establecer los procedimientos de lo contencioso ambiental y generar resoluciones que concilien el interés público de la protección ambiental con el cumplimiento de la ley en la actividad económica privada.²³¹

3.2.3 La Comisión Forestal del Estado de Michoacán

La Comisión Forestal del Estado de Michoacán (COFOM) es un órgano descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene como objeto de realizar acciones relativas a la protección, supervisión, fomento y aprovechamiento de los recursos forestales.²³²

En consecuencia a ello y atendiendo a la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo, se puede mencionar las siguientes atribuciones que son de interés para el tema objeto de estudio;

- Generar y promover en las instancias correspondientes la cancelación, suspensión o modificación de los aprovechamientos forestales autorizados,

²³⁰ Además de formular los dictámenes técnicos y periciales respecto de daños y perjuicios ocasionados por violaciones o incumplimiento a las disposiciones jurídicas en materia ambiental. Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 25 de enero de 2017, disponible para su consulta en <http://celem.michoacan.gob.mx/morelia/principal.jsp>.

²³¹ Respecto a la misión de dicho ente, se señala que es el procurar la justicia ambiental para asegurar el derecho de las y los michoacanos a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, garantizando el cumplimiento de la normatividad ambiental y promoviendo la participación corresponsable de la sociedad. Visión: Ser una institución de calidad con un desempeño transparente, eficaz y eficiente, que al actuar con profesionalismo y honestidad logre la confianza de la sociedad y contribuya a la cultura de legalidad y a la vigencia del Estado de derecho en materia ambiental. Procuraduría de Protección al Ambiente del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo (ProAm), disponible en <http://proam.michoacan.gob.mx/>.

²³² Reglamento Interior de la Comisión Forestal del Estado, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el 8 de septiembre de 2017, disponible en <http://congresomich.gob.mx/file/Reglamento-Interior-de-la-Comisi%C3%B3n-Forestal.pdf>.

cuando se detecte que han incurrido en irregularidades o infracciones a la ley de la materia;

- Vigilar y supervisar la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales, desde su extracción hasta su transformación.²³³

Además la ley de la materia forestal, sustenta entre sus objetivos, el proteger, conservar, y fomentar los recursos forestales de Michoacán, para poder contribuir al desarrollo social, económico y ambiental, mediante el manejo integral sustentable de que se realicen en los ecosistemas, que correspondan a las cuencas hidrológicas, sin perjuicio de lo previsto en otros ordenamientos; y llevar a cabo acciones tendientes a preservar los recursos suelo y agua.²³⁴

3.3 Municipio de Morelia

En el presente tema es importante señalar qué es el municipio para comprender lo que representa dicha figura y el rol que juega en el Estado mexicano. Por una parte, se puede entender al municipio como la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas de acuerdo con sus propios fines. Es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la República mexicana.²³⁵

Por otro lado, en el caso particular del Municipio Morelia, capital del Estado de Michoacán es gobernado por el Ayuntamiento²³⁶, su administración se encuentra integrada por los sectores centralizados y descentralizados,²³⁷ la

²³³ *Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo*, Congreso del Estado de Michoacán, última reforma publicada el en el Periódico Oficial del Estado el 29 de diciembre de 2016, disponible para su consulta en <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O16fue.pdf>.

²³⁴ Con la finalidad de evitar la erosión; desarrollar los bienes y servicios ambientales y proteger, mantener y aumentar la biodiversidad de los recursos naturales. Ídem.

²³⁵ Merino, Mauricio, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra, 2017, p.68.

²³⁶ Órgano colegiado y deliberante que asume la representación y el gobierno del municipio. Integrado por el presidente municipal, el o los síndicos y los regidores, electos por votación popular; la reunión de los ediles constituye el ayuntamiento. Se renueva, en casi todas las entidades, cada tres años. Olmedo, Raúl en Merino, Mauricio, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra, 2017, p.67.

²³⁷ La administración pública centralizada se integra por las dependencias que crea el presente Bando, así como por sus órgano desconcentrados, y encabezada por el Presidente Municipal. Los órganos

organización y funcionamiento se rige por la Ley Orgánica Municipal, el Bando de Gobierno Municipal, las disposiciones reglamentarias y normativas que emita el Ayuntamiento, así como por aquellas normas que le sean aplicables.

Siguiendo esta tesis y atendiendo a la definición subrayada por Jesús Ramírez Millán, se entiende por Ayuntamiento al órgano de gobierno municipal, de naturaleza colegiada y deliberativa, que integrándose por varios miembros toma sus decisiones mediante discusiones que se resuelven por mayoría de votos.²³⁸

Por su parte, el artículo 115 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que: Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado [...]²³⁹

De dicho ente en mención es de relevante importancia algunos elementos que forman parte de él, principalmente por las tareas que desempeñan y que además se encuentran vinculadas con nuestro objeto de estudio; dichas entidades son: el Instituto Municipal de Planeación de Morelia (IMPLAN); la Secretaría de Desarrollo Metropolitano e Infraestructura (particularmente la Dirección de Medio Ambiente y Sustentabilidad y la Dirección de Orden Urbano); la Comisión de Ecología, y la Comisión de Orden Urbano.

desconcentrados son entidades subordinadas a las dependencias de la administración pública, con facultades para resolver asuntos específicos que le sean encomendados, dotados de autonomía administrativa sin responsabilidad jurídica ni patrimonio propio, cuyo gasto forma parte del ramo administrativo que los coordina. La administración pública descentralizada la conforman las entidades dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio que sean creadas por el Ayuntamiento en los términos de la ley. H. Ayuntamiento de Morelia, *Bando de Gobierno Municipal de Morelia*, Michoacán, Periódico Oficial del Estado de Michoacán, 2015.

²³⁸ Millán Ramírez, Jesús, *Derecho constitucional sinaloense*, Universidad Autónoma de Sinaloa, Sinaloa, 2000, pp. 281-289. Disponible para su consulta en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1461/1.pdf>.

²³⁹ Por otro lado, la fracción II señala que: Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal [...] Cámara de Diputados del H. Congreso la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible para su consulta en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf.

3.3.1 Comisión de Ecología

Se puede concebir a las comisiones del Ayuntamiento como grupos integrados por miembros de dicho órgano, para que estudien, supervisen o investiguen algún problema del área de competencia del Municipio, e informen y en su caso propongan alternativas de solución, así como para que vigilen que se ejecuten las disposiciones y acuerdos que han sido acordados en los cabildos. Las comisiones pueden ser temporales o permanentes y serán todas aquellas que determine el Ayuntamiento.²⁴⁰

Por otro lado, el artículo 35 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo señala que: Para estudiar, examinar y resolver los problemas municipales y vigilar que se ajusten a las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento, se designaran comisiones colegiadas entre sus miembros, las que se establecerán en el Bando de Gobierno Municipal.²⁴¹

Es propicio mencionar que las comisiones son integradas por los regidores, los cuales tienen como principal función ser los representantes de la voluntad popular en el Ayuntamiento y ser quienes velarán por los intereses de la ciudadanía en general.

Entre las comisiones con las que cuenta el Ayuntamiento de Morelia para el desarrollo de su función gubernativa, se encuentra la Comisión de Ecología²⁴², a la que le corresponde la integración y aplicación de programas y acciones necesarias para la protección del medio ambiente en el territorio municipal y preservar los recursos naturales; cuidar lo relativo a aguas en general

²⁴⁰ Millán Ramírez, Jesús, *Derecho constitucional sinaloense, op. cit.*

²⁴¹ Los responsables de las comisiones serán nombrados por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente y no se podrán asignar más de tres comisiones a cada Regidor. Los titulares de las Comisiones permanentes del Ayuntamiento podrán tener comunicación y solicitar información a los servidores públicos municipales responsables de sus áreas de vinculación. El Presidente Municipal instruirá a los servidores públicos municipales para entregar la información requerida. [...]

²⁴² Entendemos por Ecología el conjunto de conocimientos referentes a la economía de la naturaleza, la investigación de todas las relaciones del animal tanto con su medio inorgánico como orgánico, incluyendo sobre todo su relación amistosa y hostil con aquellos animales y plantas con que se vincula directa o indirectamente.

Parece ser que la primera definición de Ecología (del griego *oikos*: casa, hogar), fue publicada en 1870 por el destacado zoólogo alemán Ernesto Haeckel. Arana, Federico, *Ecología para principiantes*, México, Trillas, 2012, p. 14.

considerando los ríos, arroyos, manantiales que atraviesan o existen en el Municipio; orientar en el ordenamiento de los ecosistemas municipales con la congruencia de las políticas estatal y federal pertinentes; y presentar al Ayuntamiento para su aprobación, en su caso, las iniciativas de reglamentos de su competencia.²⁴³

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán señala en su artículo 44²⁴⁴ que son funciones de dicha comisión el promover e inducir inversiones en infraestructura ambiental encaminadas a favorecer el desarrollo sustentable del municipio; Coadyuvar con las autoridades competentes en la preservación del derecho de toda persona a disfrutar de un ambiente sano; Promover en el ámbito de su competencia, la preservación y la restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente y a los recursos naturales; Fomentar la prevención de la contaminación de aguas que el municipio tenga asignadas o concesionadas, entre otras más.

Entre las facultades y atribuciones de dichos regidores, el artículo 39 Bis del Bando de Gobierno del Municipio de Morelia, señala las siguientes:

- I. Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos;
- II. Desempeñar las comisiones que le encomienden el Ayuntamiento, rindiendo los informes correspondientes acorde a la normativa vigente en la materia;
- III. Vigilar que la Administración Pública Municipal, cumpla con las disposiciones que le establecen la normativa aplicable, así como los planes y programas municipales;
- IV. Proponer la formulación, expedición, modificación de los acuerdos, iniciativas, circulares, así como reglamentos del Ayuntamiento y demás disposiciones administrativas aplicables;

²⁴³ H. Ayuntamiento de Morelia 20015-2018, *Bando de Gobierno del Municipio de Morelia*, Morelia, Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, Michoacán, 2015.

²⁴⁴ V. Supervisar el cumplimiento de las disposiciones sobre residuos sólidos, aguas residuales, drenaje, alcantarillado y saneamiento; VI. Establecer las medidas para evitar la emisión de contaminantes a la atmosfera; VII. Elaborar y presentar al Ayuntamiento para su aprobación, en su caso, las iniciativas de reglamentos de su competencia. *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo*, última reforma el 13 de diciembre de 2017.

- V. Analizar, discutir y votar los asuntos que se sometan a consideración del Ayuntamiento en las sesiones, etc.²⁴⁵

3.3.2 Comisión de Desarrollo Urbano y Obra Pública

Antes de adentrarnos a las facultades de la comisión de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, es pertinente señalar qué es el desarrollo urbano y las obras públicas; en dicho sentido el Desarrollo Urbano se puede entender como el proceso de transformación, mediante la consolidación de una adecuada ordenación territorial en sus aspectos físicos, económicos y sociales, y un cambio estructural de los asentamientos humanos en los centros de población (urbano o rural), encaminadas a la protección y conservación del medio ambiente, de incentivos para que las empresas inviertan en tecnología encaminado a un desarrollo sustentable, a la promoción de servicios de las ciudades en condiciones de funcionalidad, y al mejoramiento de la calidad de vida de la población.²⁴⁶

Por otro lado, atendiendo al artículo 3º de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se entiende como obras públicas a aquellos trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles [...]²⁴⁷

A la presente comisión le corresponde las atribuciones de proponer acciones que permitan mejorar la infraestructura de la obra pública municipal en todas sus vertientes, e impulsar el ordenamiento territorial a través de las obras que se construyan para mejorar de manera integral el nivel de vida de los habitantes del Municipio, pero atendiendo en todo momento al entorno ecológico, cuidando la imagen urbana en toda obra de construcción o remodelación.

²⁴⁵ H. Ayuntamiento Municipal de Morelia 2015-2018, *Bando de Gobierno del Municipio de Morelia*, op. cit.

²⁴⁶ Gobierno del Estado de Yucatán, Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, *Desarrollo Urbano*, disponible en <http://www.seduma.yucatan.gob.mx/desarrollo-urbano/index.php>.

²⁴⁷ *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, H. Congreso de la Unión, última reforma el 13 de enero de 2016, disponible para consulta en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lopsrm.htm>.

3.3.3 Secretaría de Desarrollo Metropolitano e Infraestructura

Como punto de partida del presente apartado, es pertinente mencionar algunos conceptos referentes al término de desarrollo metropolitano, el cual se relaciona con el crecimiento de las zonas metropolitanas. El vocablo “metrópoli” proviene de las raíces mater, madre, y polis, ciudad. Ello implica que el fenómeno de metropolización responde a las relaciones entre unidad central y su influencia en localidades de la región adyacentes, que podrían o no estar conurbadas con dicha ciudad central.

El proceso de metropolización se entiende entonces, como la “dinámica espacial generada por los cambios producidos en el modo de producción que implica la asociación tendencial o inducida de redes de ciudades o aglomeraciones urbanas constituyendo un conglomerado urbano con características comunes: económicas; sociales, funcionales y productivas, que definen flujos de bienes, personas y recursos financieros.

Por ello, una vez esbozado grosso modo algunos conceptos sobre el desarrollo metropolitano, es viable señalar lo concerniente a la Secretaria de Desarrollo Metropolitano e Infraestructura, la cual es un órgano perteneciente al Ayuntamiento de Morelia, que tiene el carácter de auxiliar en las tareas correspondientes al diseño y actualización del atlas de infraestructura del Municipio; emitir criterios de normatividad ambiental y dar vista a las autoridades correspondientes cuando se observe alguna irregularidad medioambiental; además, proponer campañas de difusión para el mejoramiento de la calidad de vida con énfasis ambiental; establecer programas permanentes de regularización urbana, entre otras más que le confiere el Reglamento de Organización de la Administración Pública del Municipio de Morelia y demás normativa aplicable a la materia.

Además para el desahogo de dichas tareas, atribuciones y facultades, la Secretaría antes mencionada contará con las siguientes direcciones: Dirección de Infraestructura, Dirección de Movilidad Urbana, Dirección de Medio Ambiente y Sustentabilidad y la Dirección de Orden Urbano, las cuales tendrán a su cargo

tareas específicas para contribuir al desarrollo metropolitano e infraestructura, mismas que serán atendidas en el consecuente apartado.

3.3.4 Dirección de Medio Ambiente y Sustentabilidad

La Dirección de Medio Ambiente y Sustentabilidad es un ente de la administración pública municipal, que pertenece a la Secretaría de Desarrollo Metropolitano e Infraestructura del Ayuntamiento de Morelia,²⁴⁸ es un órgano auxiliar para el desahogo de los asuntos a cargo del Secretario de Desarrollo Metropolitano. En cuanto a las facultades con las que cuenta el Director de Medio Ambiente y Sustentabilidad, se encuentran las estipuladas en el artículo 41, fracción III, del Reglamento de Organización de la Administración Pública del Municipio de Morelia, entre las que sobresalen las siguientes:

- a) Respetar y hacer respetar la norma ambiental municipal.
- b) Realizar dictámenes sobre sustentabilidad ambiental del Municipio;
- c) Otorgar dictamen de sustentabilidad ambiental en los permisos y licencias que se soliciten;
- d) Inspeccionar y supervisar la aplicación de los permisos en materia ambiental en el municipio;
- e) Imponer las sanciones correspondientes por infringir la norma ambiental.

En cuanto a los objetivos y trabajos realizados o líneas de acción de la mencionada Dirección se puede visibilizar en el portal oficial de internet que plasman los siguientes:

La protección del medio ambiente mediante el impulso de una cultura

²⁴⁸ La Secretaría de Desarrollo Metropolitano e Infraestructura es un ente que funciona como auxiliar para el despacho de los asuntos del orden político administrativo del Ayuntamiento de Morelia. El Secretario de Desarrollo Metropolitano e Infraestructura, entre las direcciones que tendrá a su mando, y que son de importancia para nuestro tema, se encuentran las siguientes: a) Dirección de Medio Ambiente y Sustentabilidad, que contaba con las siguientes jefaturas de departamento: I) De Normatividad Ambiental; II) De Formación Ambiental y Sustentabilidad; y, b) La Dirección de Orden Urbano, la cual tiene bajo su mandato las siguientes jefaturas de departamentos: I) De Licencias de Construcción; II) De Regularización Urbana; III) De Fraccionamientos; y IV) De Anuncios Publicitarios. H. Ayuntamiento de Morelia 20015-2018, *Bando de Gobierno del Municipio de Morelia*, op. cit. pp. 18-19.

ambiental; el desarrollar e implementar de programas específicos de conservación, reforestación, monitoreo e inspección; así como normar actividades y conductas para la conservación del ambiente y el patrimonio natural del municipio de Morelia.

Aunado a ello, como parte de sus principales tareas de dicha institución, señalan las siguientes:

- a) Fomentar en la ciudadanía la cultura ambiental.
- b) Fomentar el uso racional de los recursos naturales.
- c) Promover la conservación de los ecosistemas.
- d) Impulsar la participación social en materia ambiental.
- e) Definir los principios de la política ambiental municipal y los instrumentos para su aplicación.
- f) Procurar un desarrollo integral con sustentabilidad para Morelia.²⁴⁹

Es notable que las tareas de la Dirección en comento son varias y hasta cierto punto ambicioso, sin embargo, al momento de revisar en su página oficial de internet cuáles son sus programas y acciones para cumplir con ellas, sólo encontramos tres; Programa Adopta un Árbol; Programa Calidad del Aire; y, Limpieza del Rio Grande.

El Programa Adopta un Árbol o Ciudadano Adopta un Árbol plantea la finalidad de promover una cultura ambiental, para el cuidado y adopción de la flora y fauna. Esta acción, según la administración, permitiría la recuperación de espacios para establecer áreas arboladas, principalmente en centros de educación, con ello se buscaba recuperar los servicios ambientales, es decir, los importantes servicios que brinda la vegetación, por ejemplo, la regulación climática, la captura de partículas contaminante, la captación e infiltración de agua y el abrigo de la fauna. Como punto final, se puede agregar que para poder

²⁴⁹ Además señala como visión ser una dependencia promotora del cuidado del medio ambiente dentro del municipio de Morelia, Michoacán, mediante la aplicación y cumplimiento de los cuerpos normativos vigentes, garantizando certeza jurídica a los ciudadanos, ofreciendo servicios óptimos respecto a la tramitología en materia ambiental, apegada al Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018 como parte de un Gobierno Transparente con responsabilidad y conciencia cívica. Gobierno Municipal de Morelia, disponible en <http://www.morelia.gob.mx/index.php/micrositio-medio-ambiente/medio-ambiente-quienes-somos>.

participar en dicho programa es necesario llenar un formato de petición que se encuentra en la página oficial de internet de la Dirección.²⁵⁰

Programa Calidad del Aire, respecto al programa en comento se puede señalar que no es una acción en concreto, pues no plantea alguna estrategia en particular para la mejora de la calidad del aire, simplemente se limita a un portal de internet donde puede acceder y revisar la cómo está la calidad del aire en Morelia. Dejan a un lado elementos importantes como la salud de la población en general, y del medio ambiente.²⁵¹

Y en cuanto a la limpieza del Río Grande, la acción de limpieza en el Río Grande consistió en realizar un limpia en conjunto con diferentes organismos, por ejemplo, entre los que fueron participe resalta la participación de trabajadores del Organismo Operador de Agua Potable del H. Ayuntamiento de Morelia (OOAPAS), la Dirección de Medio Ambiente, Aseo Público, Parques y Jardines, Obras Públicas y la Dirección de Protección del Medio Ambiente. En su rúbrica del portal oficial en internet de la Secretaría en comento, se hace alusión a que el objetivo de estas acciones es el saneamiento del río en diversos puntos; a la altura de la avenida Michoacán, ya que se encuentra con lirio y basura, que tapan el cauce del mismo, pero nunca se pudo identificar alguna calendarización de actividades de limpia, es decir, dicho ejercicio se limitó a efectuarlo sólo una vez.

Y por último, la misión de dicha institución consiste en regular las acciones en materia de protección al medio ambiente, así como a la preservación y restauración del equilibrio ecológico. Es de su interés prevenir y controlar la contaminación del agua, aire y suelo. Paralelamente impulsan la creación de áreas verdes urbanas, áreas naturales protegidas municipales, la conservación, protección, etcétera de las ya existentes.

²⁵⁰ Dirección de Medio ambiente y sustentabilidad del H. Ayuntamiento de Morelia, *Programa adopta un árbol*, disponible en <http://www.morelia.gob.mx/index.php/micrositio-programas-y-acciones/programas-y-acciones-programa-adopta-un-arbol>.

²⁵¹ Además señala que las normas de calidad del aire establecen las concentraciones máximas de contaminantes en el ambiente que no deberían de ser excedidas con determinada frecuencia, a fin de garantizar la protección de la salud de la población, inclusive la de los grupos más susceptibles como los niños, los ancianos y las personas con enfermedades respiratorias crónicas, entre otros. Gobierno Municipal de Morelia, disponible en <http://www.morelia.gob.mx/index.php/micrositio-programas-y-acciones/programas-y-acciones-programa-calidad-del-aire>.

3.3.5 Dirección de Orden Urbano

Al igual que la Dirección de Medio Ambiente y Sustentabilidad, la Dirección de Orden Urbano depende de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano e Infraestructura. Tiene bajo su mandato las siguientes jefaturas de departamento: a) De licencias de construcción; b) De regularización urbana; c) De fraccionamientos, y, d) De anuncios públicos. Resultando ser de importancia particular, las referentes a las licencias de construcción y de regularización urbana.

Respecto a las atribuciones del Director en comento, se encuentran el recibir las solicitudes debidamente requisitadas para el fraccionamiento, división, uso de suelo y construcción; solicitará las opiniones y autorizaciones que exija el tipo de licencia, sea de impacto ambiental, valor histórico o arquitectónico, disponibilidad de servicios [...]; verificara las condiciones técnicas y de disponibilidad de servicios públicos de las solicitudes presentadas; elaborará el proyecto de dictamen sobre otorgamiento, aclaración o denegación de las licencias.

En concordancia con lo anterior y atendiendo al Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018/ Morelia NexT 1.0, en el eje número 5/ Morelia con desarrollo urbano equilibrado (E-5), señala de forma introductoria el compromiso que se tiene por considerar a la ciudad como una representación de organización territorial cuya gestión implica un reto, especialmente en las condiciones de dispersión e ineficiente aprovechamiento que se presentan en Morelia. La búsqueda de un desarrollo urbano equilibrado e impulsar a Morelia como una ciudad realmente sustentable, mediante la corrección de los excesos, la recuperación de la naturaleza perdida y el logro de un desarrollo racional y equilibrado.²⁵²

Aunado a lo anterior, es menester precisar que es señalada como dependencia responsable del tema, la Secretaría de Desarrollo Metropolitano e

²⁵² H. Ayuntamiento de Morelia 2015-2018, Instituto de Planeación Municipal (IMPLAN), *Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018*, Morelia, 2015, pp. 92-96.

Infraestructura en coordinación con la Secretaría de Efectividad e Innovación Gubernamental y el Instituto Municipal de Planeación de Morelia. Además se establece como objetivo y acciones estratégicas base en el Plan de Desarrollo Municipal, los siguientes:

Estrategia 1(E-5/E01): Morelia con infraestructura accesible e inclusiva.

Objetivo 1 / (E-5/E01/O1). Privilegiar la infraestructura accesible para el desarrollo municipal económico y social con cuidado del ambiente.

Acciones estratégicas base:

- Acción estratégica 1 (E-5/E01/O1-AE1): Proyectos y obras de mejoramiento vial e intersecciones conflictivas, atendiendo criterios de bajo costo, alto impacto y máxima accesibilidad, en los que se optimice el aprovechamiento de la vía pública.

- Acción estratégica 2 (E-5/E01/O1-AE2): Evaluación y generación de estrategias colaborativas para potenciar el acceso a infraestructura para quienes carecen de ella.

- Acción estratégica 3 (E-5/E01/O1-AE3): Fomento de los usos mixtos en nuevos desarrollos en el municipio, tanto por sus posibilidades de acceso para distintos niveles socioeconómicos como por la diversidad de actividades.

Estrategia 3 (E-5/E03). Ordenamiento territorial y desarrollo urbano vinculados.

Objetivo 1 (E-5/E03/O1). Consolidar programas de ordenamiento territorial y ecológico municipal.

Acciones estratégicas base:

- Acción estratégica 1 (E-5/E03/O1-AE1): Fortalecimiento de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial Municipal de Morelia para dirigir estrategias como la de ordenar y conducir el denominado “mercado de suelo urbano”.

- Acción estratégica 2 (E-5/E03/O1-AE2): Elaboración, actualización o reformulación de guías metodológicas que potencien la ocupación del espacio urbano disponible dentro de las áreas existentes susceptibles de desarrollo urbano.

- Acción estratégica 3 (E-5/E03/O1-AE3): Elaboración de un Plan Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, para tener definiciones claras de políticas, estrategias y alcances del uso y manejo territorial.

Objetivo 2 (E-5/E03/O2). Gestionar el desarrollo urbano con énfasis en la creación, consolidación y recuperación de espacios públicos.

Acciones estratégicas base:

- Acción estratégica 1 (E-5/E03/O2-AE1): Incremento de la accesibilidad y conectividad vial en plena vinculación con la recuperación de espacios públicos y la gestión de espacios de equipamiento público e infraestructura vial.

Estrategia 4 (E-5/E04). Impulso al reciclaje urbano, la densificación y activación del suelo intraurbano.

Objetivo 2 (E-5/E04/O2). Fomentar la densificación y activación del suelo intraurbano.

Acciones estratégicas base:

- Acción estratégica 1 (E-5/E04/O2-AE1): Evaluación e instrumentación de estímulos que promuevan la densificación urbana en zonas intraurbanas con la visión de un modelo de desarrollo urbano integral, mediante mecanismos como una organización, entidad, instancia o agencia de gestión urbana.

- Acción estratégica 2 (E-5/E04/O2-AE2): Establecimiento de programas de urbanización en las zonas marginadas.

- Acción estratégica 3 (E-5/E04/O2-AE3): Establecimiento de una política de regulación de los asentamientos de carácter informal bajo condiciones de sustentabilidad, ordenamiento y control urbano.²⁵³

Por su lado, Emilio Duhau y Ángela Giglia explican que se puede entender como orden urbano al conjunto de normas y reglas tanto formales (pertenecientes a alguna jerarquía del orden jurídico) como convencionales a las que recurren los habitantes de la ciudad explícita o tácitamente en el desarrollo de las prácticas relacionadas con los usos y las formas de apropiación de los espacios y bienes públicos o de uso colectivo que, más allá de la vivienda, son los elementos constitutivos de la ciudad.²⁵⁴

²⁵³ Ídem.

²⁵⁴ Hablar de “orden” urbano no implica adoptar una perspectiva formalista o legalista, sino simplemente partir del hecho de que todos en cuanto ciudadanos, cuando utilizamos, transitamos o permanecemos en el conjunto de espacios y artefactos que conforman la ciudad (vialidades, aceras, áreas abiertas de uso

En cuanto al concepto de urbanismo, según Tomas Ramón Fernández, el urbanismo es, en la actualidad, “una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo”. Tradicionalmente competencia municipal que ha sido, a pretexto de la complejidad técnica de su operatividad, progresivamente asumida por el Estado y en la actualidad por las comunidades autónomas.²⁵⁵

3.3.6 Instituto de Planeación Municipal (IMPLAN)

El Instituto Municipal de Planeación de Morelia (en lo subsecuente IMPLAN), es el organismo responsable de coordinar la planeación para el desarrollo integral del municipio.²⁵⁶ Se especializa en la planeación integral y tiene como propósito contribuir al diseño, gestión, instrumentación, establecimiento y evaluación de planes, programas, proyectos, políticas, estrategias, normas, principios y bases para la integración y funcionamiento permanente de un sistema de planeación participativa, que promueva el desarrollo integral del municipio de Morelia.²⁵⁷ Teniendo su fundamento jurídico en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, Bando de Gobierno del Municipio de Morelia, y, Reglamento de Organización de la Administración Pública del Municipio de Morelia Michoacán.

En cuanto a su proceso de creación se puede señalar las siguientes fechas:

recreativo, locales de uso público, mobiliario urbano, semáforos, etc.). Duhau, Emilio, Giglia, Ángela, *Conflictos por el espacio y el orden urbano*, Estudios demográficos y urbanos, México, núm. 56, 2004, pp. 257-288. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/312/31205601.pdf>.

²⁵⁵ Sánchez Luna, Gabriela, *El urbanismo, la ciudad y su tratamiento jurídico*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, junio de 1995, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3327/3823>.

²⁵⁶ Esto requiere de información verídica, con la cual se modelen y definan estrategias sobre cómo vamos a actuar, es decir, para saber qué tareas se deben llevar a cabo para alcanzar la meta de consolidar el desarrollo sostenible del municipio, en términos de impulsar la equidad social, la rentabilidad económica y la integridad ecológica, y así mejorar la calidad de vida de los morelianos. Todo lo anterior se realiza promoviendo la participación social y creando alianzas con los sectores públicos, sociales y privados. Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), *Caracterización de la Microcuenca del Río Chiquito. Resumen ejecutivo*, disponible en <https://implanmorelia.org/virtual/plan-de-gran-vision/>.

²⁵⁷ Ídem.

- 27 de diciembre del 2013 se dio la aprobación del H. Ayuntamiento del Acuerdo de creación del IMPLAN;
- 17 de enero del 2014 es publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán, el acuerdo de creación de dicho órgano;
- 02 de junio del 2014 se realiza la toma de protesta del Consejo Consultivo;
- 24 de octubre de 2014 se da lugar a la toma de protesta del Director General;
- 1 de enero de 2015 se realizó el ejercicio de su presupuesto autorizado y conformación del equipo técnico especializado;
- 4 de septiembre del 2017 publican la modificación al acuerdo de creación²⁵⁸;
- 8 de diciembre de 2017 se realizó la toma de protesta de los vocales ciudadanos del Consejo Directivo;
- 11 de diciembre de 2017 se instala el Consejo Directivo.

La misión de éste instituto radica en realizar una planeación eficaz, eficiente, y equitativa para el desarrollo integral de municipio, mediante procesos participativos que incluyen a los sectores públicos, social y privado, con una visión de largo plazo que trasciende a los periodos administrativos, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de sus habitantes de manera sostenible.²⁵⁹

Entre los planes que el IMPLAN en colaboración con otros órganos ha propuesto para la implementación en Morelia, se encuentra el Plan de Gran Visión de Morelia-Morelia NexT 2041, dicho plan groso modo tiene como antecedente el mes de febrero del año 2015, cuando la Junta de Gobierno del IMPLAN aprobó

²⁵⁸ En sesión ordinaria de cabildo de fecha 09 de agosto de 2017, el H. Ayuntamiento de Morelia realizó el análisis, estudio y aprobación por mayoría de votos el Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Acuerdo de Creación del Instituto Municipal de Planeación de Morelia (IMPLAN), y se expide su reglamento interno [...] H. Ayuntamiento Constitucional de Morelia, Michoacán, *Reformas al Acuerdo de Creación del Instituto Municipal de Planeación de Morelia IMPLAN y su Reglamento Interno*, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Michoacán, 2017. Disponible en http://morelos.morelia.gob.mx/ArchivosTransp2017/Articulo35/Normatividad/fraccioni/reforma_implan_reglamento_2017.pdf.

²⁵⁹ En cuanto a su justificación de creación del Instituto Municipal de Planeación de Morelia (IMPLAN) en el mes de enero de 2014, es definido con base en la necesidad de contar con un organismo público descentralizado y especializado. Integrado de una manera plural e inclusiva, con capacidad técnica y de gestión, abocado a la planeación democrática y estratégica, vinculado con el desarrollo sustentable del municipio. H. Ayuntamiento de Morelia 2015-2018, Instituto Municipal de Planeación, *Morelia NexT 2041 Plan de Gran Visión*, Morelia.

por unanimidad que la Fundación Metrópoli fuese quien acompañara la realización del Plan de Gran Visión de Morelia, particularmente Metrópoli Cities Lab, empresa asociada a dicha fundación.

Se puede decir entonces, de forma resumida que el Plan antes mencionado es un intento por hacer un diseño con miras al futuro del desarrollo territorial de Morelia, tildado de un territorio inteligente²⁶⁰ que toma en cuenta los diferentes elementos sociales que conforman al municipio y que se enfoca en el desarrollo sostenible.

3.4 Reflexiones capitulares

A modo de reflexión del presente capítulo, se puede decir que el Estado mexicano en sus diferentes niveles se ha preocupado por la creación de órganos que diseñen la política pública ambiental del país, las líneas de acción, los programas operativos anuales, así como la vigilancia, la protección, conservación y restauración del medio ambiente; sin embargo es importante poner en tela de juicio los avances que han tenido estas figuras en el desempeño de sus funciones, es decir, ha sido viable la creación de ellos para el cuidado del medio ambiente, en qué medida se ha visto beneficiado nuestro entorno con estos órganos, se ha logrado realizar una aplicación efectiva de la normatividad ambiental, así como las líneas de acción que anualmente se trazan en el programa operativo anual o en su presupuesto anual, o ha sido todo lo contrario, representando su creación algo que no ha servido de mucho, pues en lugar de que nuestro medio ambiente se vea beneficiado, este se encuentra en una degradación constante.

²⁶⁰ Los llamados “Territorios Inteligentes” son aquellos que están enfocados con coherencia los retos de la globalización y los riesgos que ésta genera. Se trata de ciudades y territorios innovadores, capaces de encontrar un equilibrio entre los aspectos de competitividad económica; cohesión y desarrollo social; y sostenibilidad ambiental y cultural. Las características de un territorio inteligente son: 1) Son diseñados por la comunidad; 2) Son sensibles y responsables con el medio ambiente; 3) Son capaces de crear ventajas competitivas; 4) Están comprometidos con la cohesión social y el desarrollo; 5) Cuentan con estructuras eficaces para la gestión y la gobernanza; 6) Su relación y “diálogo” con el entorno es fuerte; 7) Están comprometidos con la innovación; 8) Están conectados a las redes de ciudades; 9) Cuentan con tecnología digital; y, 10) Integran el mundo físico y virtual. H. Ayuntamiento de Morelia 2015-2018, Instituto de Planeación Municipal (IMPLAN), Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018, Morelia, 2015, p. 49.

CAPÍTULO 4

CAMBIO DE USO DEL SUELO EN LA ZONA SUR DE MORELIA. ESTUDIO DE CASO

Sumario: 4.1 Subcuenca del Río Chiquito 4.2 Antecedentes del cambio de uso del suelo en la zona sur de Morelia 4.2.1 Proceso del cambio del uso del suelo en la zona sur de Morelia y actores involucrados 4.3 Afectaciones a la subcuenca del Río Chiquito por el cambio de uso de suelo 4.4 Reflexiones capitular

4.1 Subcuenca del Río Chiquito

La ciudad de Valladolid, actualmente Morelia, fue fundada el miércoles 18 de mayo de 1541 en el valle de Guayangareo por disposición del Virrey Don Antonio de Mendoza y a instancia de varios españoles vecindados en Michoacán.²⁶¹ Es la ciudad capital del estado de Michoacán.²⁶² De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en adelante INEGI, dicho municipio de Morelia se compone de una población total de hombres de 348, 994, respecto a la población total de mujeres se cuenta con una

²⁶¹ Con el propósito de contar con una ciudad capital donde residieran las autoridades civiles y eclesiásticas que hicieran posible la administración y el orden colonial, la cual denominarían Nueva Ciudad de Mechuacan, tal objetivo se topó con la férrea oposición del Obispo Vasco de Quiroga, quien respaldaba a la ciudad de Pátzcuaro por la titularidad de Ciudad de Mechuacan. Maya Guzmán, Melba, *Fundación y Época Colonial*, Morelia, H. Ayuntamiento, disponible para su consulta en, <http://www.morelia.gob.mx/index.php/nuestro-municipio/historia/fundacion-de-valladolid>.

²⁶² El estado de Michoacán de Ocampo representa el 3.0% de la superficie del país. Colinda al norte con Jalisco, Guanajuato y Querétaro; al este con Querétaro, México y Guerrero; al sur con Guerrero y el Océano Pacífico; al oeste con el Océano Pacífico, Colima y Jalisco. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Anuario estadístico y geográfico de Michoacán de Ocampo 2017*, México, INEGI, Gobierno del estado de Michoacán, 2017.

cifra de 380, 225,²⁶³ es decir con una población de 729, 279 habitantes; de los cuales 597, 511 se concentran en la ciudad. Dicha población está integrada en su mayoría por inmigrantes de distintas partes de Michoacán, destacando los estudiantes de educación superior, así como personas de otras ciudades medias y grandes del país.²⁶⁴

Respecto a su delimitación geopolítica la municipalidad se constituye por la extensión territorial que hasta hoy tiene conforme a la Ley de División Territorial del Estado, vigente y sus reformas; el cual limita al norte con los municipios de Tarímbaro, Chucándiro, Copándaro y Huaniqueo; al este con Charo; al sureste, con Tzitzio; al sur con Madero y Acuitzio; al suroeste, con Huiramba; al oeste, con Lagunillas, Tzintzunzán, Quiroga y Coeneo. Además de la Cabecera Municipal en su régimen administrativo tiene como auxiliares, jefaturas de tenencias y encargatura del orden. Son Tenencias, las siguientes:

- Atapaneo;
- Atécuaro;
- Capula;
- Cuto de la Esperanza;
- Chiquimitío;
- Jesús del Monte;
- Morelos;
- San Miguel del Monte;
- San Nicolás Obispo;
- Santiago Undameo;
- Santa María de Guido;
- Tacícuaro;
- Teremendo de los Reyes; y,

²⁶³ Página oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, consultada en fecha 01 de junio de 2018, disponible para su consulta en <http://www.beta.inegi.org.mx/app/buscador/default.html?q=morelia>.

²⁶⁴ Sánchez Sepúlveda, Héctor Ulises y Urquijo Torres, Pedro Sergio, “La expansión urbana en el suroriente de Morelia. Una revisión histórico-ambiental, 1885-2010”, en Vieyra, Antonio y Larrazábal, Alejandra (coords.), *Urbanización, Sociedad y Ambiente. Experiencias en Ciudades Medias*, México, UNAM, Centro de Investigación en Geografía Ambiental (CIGA), 2014, pp. 13-45.

○ Tiripetío.²⁶⁵

Ocupa el 2.04% de la superficie del estado y cuenta con 207 localidades y una población total de 684 145 habitantes.²⁶⁶

Por su parte, en su geografía física, Morelia se asienta en una cuenca hidrográfica²⁶⁷ originalmente endorreica que abarca el río Grande, sus afluentes y el lago de Cuitzeo y sus ríos tributarios. En ésta hay dos elementos fisiográficos predominantes; en primer lugar, una serie de valles agropecuarios escalonados, de origen tectónico fluvial, que van de suroeste a noroeste con presencia de pequeños lomeríos; en segundo lugar, un sistema de sierras en las porciones noroeste y sureste. Al interior de la cuenca, sobre todo en la porción norte y centro, existieron lagos y ciénagas, hoy en su mayoría están extintos o en proceso de desaparición.²⁶⁸

El río Grande de Morelia, con una longitud aproximada de 85 km, nace al sur de la ciudad y sus municipios vecinos, posteriormente, sus aguas son captadas en la presa de Cointzio, proporcionando alrededor de la tercera parte del abasto de agua a los pobladores de la capital michoacana; antes de atravesarla y confluir con el río Chiquito dentro de ella, recibe aportaciones de varios arroyos. El río Grande de Morelia es el escurrimiento principal de la cuenca endorreica del lago de Cuitzeo y por ende de Morelia.²⁶⁹

Respecto a la microcuenca del río Chiquito, se localiza al sureste de la

²⁶⁵ Aunado a ello, para los efectos de orden político administrativo municipales, se divide en cuatro sectores, que son: I) Nueva España, II) Independencia; III) República; y, IV) Revolución. Los sectores se originan de la intersección de los ejes rectores que inician hacia los cuatro puntos cardinales las vías públicas con los siguientes nombres: hacia el norte, la Avenida Morelos Norte; hacia el este, la Avenida Francisco I. Madero; hacia el sur, la Avenida Morelos Sur; hacia el oeste, la Avenida Francisco I. Madero poniente. *Bando de Gobierno del Municipio de Morelia*, H. Ayuntamiento de Morelia, Morelia, última reforma publicada en Periódico Oficial del Estado de Michoacán el 4 de enero de 2019.

²⁶⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos, Morelia, Michoacán de Ocampo*, México, INEGI, 2009, disponible para su consulta en http://www3.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos_geograficos/16/16053.pdf.

²⁶⁷ La cuenca es un concepto geográfico e hidrológico que se define como el área de la superficie terrestre por donde el agua de lluvia, nieve o deshielo escurre y transita o drena a través de una red de corrientes que fluyen hacia una corriente principal, y por ésta hacia un punto común de salida. Éste puede ser un almacenamiento de agua interior, como un lago, una laguna o el embalse de una presa, en cuyo caso se llama cuenca endorreica, no desemboca en el mar. Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental A.C., *Cuencas hidrográficas*, disponible para su consulta en <https://agua.org.mx/que-es-una-cuenca/>.

²⁶⁸ Vargas Uribe, Guillermo en Sánchez Sepúlveda, Héctor Ulises, et al., op. cit.

²⁶⁹ Además es un importante corredor ecológico entre la sierra del suroeste del municipio y la planicie agrícola de Álvaro Obregón. *Morelia Next, op. cit.*, p. 172.

ciudad de Morelia y al este del municipio del mismo nombre en el estado de Michoacán; cuenta con una extensión de aproximadamente 90 km² y la totalidad de su área se localiza dentro de los límites del municipio. Siguiendo la hidrología de la cuenca, al sur se encuentran las zonas altas donde nacen la mayoría de los manantiales, ahí se forman los diferentes arroyos y otros cuerpos de agua que se unen al cauce principal, el cual conforme va fluyendo hacia las partes más bajas al norte de la cuenca, se convierte en un canal rectificado al entrar a la zona urbana de Morelia.²⁷⁰

El Chiquito (sic) es una microcuenca, perteneciente a la cuenca de los lagos de Pátzcuaro-Cuitzeo-Laguna de Yuriria, cuyo río nace de la confluencia de pequeños arroyos y barrancos originarios en torno a Pico Azul, a escasos nueve kilómetros al suroeste de ciudad de Morelia; el río tiene un recorrido de 17 kilómetros, de los cuales 6.7 transcurren dentro de la mancha urbana de Morelia.²⁷¹ Es una de las fuentes de agua subterránea²⁷² y superficial de Morelia, que además se encuentra amenazada por el crecimiento de la mancha urbana.

Por lo tanto, es un sistema acuático de suma importancia para la ciudad de Morelia, capital del estado de Michoacán, ya que de acuerdo al plan de manejo propuesto por el Instituto de Investigaciones sobre los Recursos Naturales (INIRENA) y la Facultad de Biología de la UMSNH, este sistema aporta el 30% del abastecimiento de agua superficial a la ciudad, además de contener flora y fauna más o menos conservada, como ejemplo, el 25% de la avifauna²⁷³ registrada en el

²⁷⁰ En términos generales, la microcuenca del río Chiquito cuenta con un clima templado subhúmedo con lluvias en verano. En ella se localizan cuatro estaciones meteorológicas, las cuales nos permiten conocer los datos de temperatura y precipitación durante todo el año. La temperatura promedio oscila entre 16° y 18°C, mientras que la lluvia promedio total es de 880 mm anuales. Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), *Caracterización de la microcuenca del río Chiquito. Resumen ejecutivo*, Morelia, disponible en: <https://implanmorelia.org/virtual/wp-content/uploads/2018/04/RESUMEN-EJECUTIVO-FINAL.pdf>.

²⁷¹ Franch Pardo, Iván *et al.*, “El componente visual en la cartografía del paisaje. Aptitud paisajística para la protección en la cuenca del río Chiquito (Morelia, Michoacán)”, *Investigaciones geográficas*, México, 2017, núm. 93. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-46112017000200004&script=sci_abstract.

²⁷² Es prudente señalar que el agua subterránea se entiende como la que se encuentra por debajo de la superficie terrestre; esta representa el 0.35% del agua de la tierra y es 20 veces más del total del agua superficial de los continentes. Pranzini en Garduño Monroy, Víctor Hugo, “Estudio hidrogeológico del sistema acuífero de Morelia, Michoacán, para una correcta planificación del territorio”, en Vieyra, Antonio (coord.), *Urbanización, sociedad y ambiente. Experiencias en ciudades medias*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, pp.197-121.

²⁷³ S. f. Conjunto de las aves de un país o región. *The free dictionary*, disponible en

estado de Michoacán habita en esa zona, tal y como se muestra en el mapa referente al número de especies de flora y de fauna endémica, en la parte de anexos.²⁷⁴

Adicionalmente, un estudio publicado en 1993 demostró que la región de la cuenca de río chiquito es una de las más ricas del país en cuanto al número de especies de flora, en ella se encuentra representadas el 4.5 % de las especies fanerógamas del país a pesar de que representa solamente el 0.004 % del territorio nacional.²⁷⁵ El número total de especies reportadas para esta cuenca fue de 987, casi la mitad de las reportadas para el Valle de México, a pesar de que este último es cien veces más intenso. En términos ecológicos, es de vital importancia puesto que representa una alta tasa de biodiversidad y sobre todo, endemismos, es decir, especies únicas que sólo habitan este territorio.²⁷⁶

Por ende, el río Chiquito ha tenido un papel central en la historia de Morelia. El primer asentamiento registrado de Valladolid se ubicó en lo que hoy se conoce como Filtros Viejos; fue la principal fuente de abastecimiento de agua potable durante los primeros siglos de la ciudad, y el génesis del icónico acueducto de Morelia. Hoy, sin embargo, la parte urbana del río es símbolo de polución, congestión, e inundaciones para la mayoría de los ciudadanos. Aun así, el río Chiquito es un espacio verde que atraviesa una gran parte de la ciudad, pasando cerca del centro histórico, y cruzando límites demográficos.²⁷⁷

<https://es.thefreedictionary.com/avifauna>.

²⁷⁴ Piñón Flores, Miguel Aurelio *et. al.*, “Integridad biótica de la microcuenca del Río Chiquito, Morelia, Michoacán, México, basada en la comunidad de macroinvertebrados”, *Revista de Biología Tropical*, San José, abril de 2014, pp. 221-231. Disponible en http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-77442014000600015.

²⁷⁵ En cuan al término del territorio es relevante mencionar que es uno de los elementos esenciales del Estado concebido como ente jurídico colectivo; de ahí la necesidad de que éste conserve el dominio eminente sobre él mismo, valga decir, en relación con la distribución de su propiedad en beneficio de las personas que lo habitan, distribución que debe realizar con positivo criterio social, es decir, en función de un interés colectivo, de tal manera que sus beneficios, que sus frutos, accedan equitativamente a todos los ciudadanos, para fortalecer el desarrollo económico de la nación. Hernández, Abel, “El artículo 27 constitucional, fuente de planeación nacional y programa social sobre distribución de la tierra”, en Carpizo, Jorge (coord.), *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, pp. 497-510. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/477/1.pdf>.

²⁷⁶ Vargas Uribe, Guillermo, *Urbanización y configuración territorial en la región de Morelia Valladolid*, México, Porrúa, p. 118.

²⁷⁷ *Solidaridad-Un plan para Restaurar el Río Chiquito y Recuperar el Espacio Público en Morelia, México*, IMPLAN, CIGA-UNAM, University of British Columbia, disponible en https://implanmorelia.org/virtual/wp-content/uploads/2016/06/Reporte_Final_Proyecto_Colaborativo_Solidaridad_UBC_IMPLAN_UNAM.pdf.

Y para cerrar este subtema es prudente señalar por qué es importante hablar de cuencas y no solo de agua [...] porque las cuencas se delimitan por tres factores principales: 1) las zonas más altas de la montaña; b) el flujo natural del agua; c) el punto de concentración de la misma, es decir la zona más baja donde el agua confluye hacia el mar, un lago u otro río. No se trata propiamente del agua sino, de todo el territorio por el cual el agua va escurriendo. En esos espacios los seres humanos realizan una gran diversidad de actividades que van desde la agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, comercio, servicios, manufacturas, entre otros.²⁷⁸

En ese sentido, se puede concluir que las cuencas hidrográficas siguen siendo una manifestación de la integración territorial de la naturaleza. Por su parte, las actividades sociales y económicas que se realizan en los diferentes territorios aledaños a una cuenca afectan la calidad del agua y de los ecosistemas, generando daños compartidos. La cuenca es territorio común donde confluyen culturas diversas y donde vive una cultura, es un espacio donde las aguas se reencuentran su cauce y la cultura reencuentra su territorio de vida.²⁷⁹

4.2 Antecedentes del Cambio de Uso de Suelo en la zona sur de Morelia

A principios del siglo XIX el pueblo de Jesús del Monte a seis kilómetros de la ciudad de Morelia, tenía 240 habitantes y su condición social era lamentable. La producción de madera y carbón y los desafortunados manejos en el corte de árboles habían disminuido considerablemente los bosques y los habitantes no tenían otro ramo laboral. A lo largo de ese mismo siglo, el pueblo de Jesús del Monte pasó por varias disputas.²⁸⁰ Ya en el siglo XX, concluida la gesta

²⁷⁸ Una de las regiones hidrológicas más importantes es la región denominada “Lerma-Santiago”, esta región abarca los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas. Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), *Caracterización de la Microcuenca del Río Chiquito. Resumen ejecutivo*, op cit.

²⁷⁹ El agua es de naturaleza fluida y compleja. Es fluida no sólo porque fluye, sino porque establece una compleja trama de ciclos ecológicos e interrelaciones con la tierra, los mares y la atmósfera. El agua fluye interrelacionando las actividades humanas entre sí y éstas con los flujos de la naturaleza. Leff, Enrique, *Saber ambiental*, México, Siglo XXI, 1998, p. 107.

²⁸⁰ Primero, con la disolución de las repúblicas de indios logró liberarse de la tutela del pueblo de Santa María, lo cual había buscado desde el siglo anterior. Con ello ya no estaría supeditado al gobierno de éste y

revolucionaria e iniciado el reparto agrario, los vecinos de Jesús del Monte solicitaron en 1927 al entonces gobernador, general Enrique Ramírez Aviña, les dote de tierras ejidales.

Posteriormente, el 17 de junio de 1929 se otorgó la posesión definitiva de ejidos concedida al poblado de Jesús del Monte por resolución presidencial, el 9 de mayo del mismo año; en consiguiente, se entregaron un total de 909.2 hectáreas. El 31 de diciembre de 1935 se concedió una primera ampliación a los ejidos de Jesús del Monte y en enero de 1939 se concede por resolución presidencial una segunda ampliación, la cual constó de 260 hectáreas de monte, de esta forma el ejido conto con un total de 1710 hectáreas.²⁸¹

Siguiendo este orden de ideas, un antecedente del cambio geográfico cuyo factor denominador fue el crecimiento poblacional, sucedió en el año de 1960 cuando se produjo un aumento en la población por causas como nacimientos y diferentes tipos de inmigrantes, por ejemplo, campesinos que buscaban oportunidades para trabajar, estudiante universitarios, y, por aquellas personas que llegan de otras ciudades más grandes.²⁸²

Aunado a ello se identifica otro elemento de gran calado para el cambio geográfico, el cual reside en el establecimiento de asentamientos habitacionales y comerciales de altos ingresos económicos, como el complejo Altozano la Nueva Morelia y Ciudad Tres Marías, lo que conlleva una serie de inversiones urbanas tanto gubernamentales como privadas. Provocando una serie de consecuencias, las principales residen en la presión sobre el medio rural que circunda el suroriente de la ciudad, la disminución de actividades productivas del sector primario, la

tampoco sería obligado a colaborar en las fiestas religiosas, lo cual le dejaría tiempo para su trabajo comunitario. Posteriormente, sobre todo durante el Porfiriato, se perdieron muchas tierras comunales a manos de latifundistas, quienes estimulados por las políticas e ideologías liberales, pretendían incrementar la producción Martínez Ayala, Jorge Amós, en Sánchez Sepúlveda, Héctor Ulises, et al., *op. cit.*

²⁸¹ Las principales razones por las que los lugareños de Jesús del Monte realizaron la petición de tierras, fue porque las condiciones de trabajo en las que se encontraban eran un tanto decepcionantes y deplorables, se dedicaban al corte de leña y labrado de madera, de lo cual obtenían muy pocos ingresos que apenas y les permitía subsistir, pues trabajaban por cuenta de los propietarios, en su mayoría los mismos terratenientes y algunos vecinos de San Miguel del Monte. Ídem.

²⁸² Urquijo Torres, Pedro Sergio, et. al., “La expansión urbana en el suroriente de Morelia. Una revisión histórico-ambiental, 1885-2010”, en Vieyra Antonio y Larrazábal, Alejandra (coords.), *Urbanización, sociedad y ambiente. Experiencias en ciudades medias*, México, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental-UNAM, 2014, pp. 13-45.

deforestación²⁸³ y la proliferación de la segregación residencial.

Por otro lado, es propicio mencionar los cambios legales que el Estado introdujo en cuanto al artículo 27 constitucional, es decir, las reformas al citado artículo en materia de tierras que posibilitaron la entrada de la propiedad social a los mecanismos de mercado.²⁸⁴ Fue así como los ejidos y comunidades que se ubican en zona estratégicas para la inversión privada comenzaron a ser presionados para vender porciones importantes de su tierra a un bajo precio.²⁸⁵

Actualmente, en las ciudades mexicanas se registran crecimientos sin precedentes en términos demográficos y de superficie; los pobladores se establecen de forma más recurrente en la periferia de las ciudades, provocando que los límites urbanos se hagan cada vez más extensos y difusos. Debido a esto, en los espacios periféricos se manifiestan cambios constantes en el uso del suelo, principalmente de rural a urbano y frecuentemente fuera de la regulación urbanística. Hablar del acceso al suelo ejidal en la periferia urbana mediante mecanismos de compra-venta no resulta fácil, ya que por una lado las periferias son lugares que se encuentran en constante transición y en ellos convergen instituciones, formales e informales, así como estructuras sociales y actores de los contextos rurales y urbanos.²⁸⁶

4.2.1 Proceso del Cambio del Uso del Suelo en la zona sur de Morelia y actores involucrados

Desde fines de los años setenta del siglo pasado comenzaron a

²⁸³ Deforestación: Pérdida de la vegetación forestal en forma permanente, por causas inducidas o naturales. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, México, 2018, p. 5. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgdfs.htm>.

²⁸⁴ Los agentes económicos presionaron a los actores locales para adquirir y especular con sus tierras y así garantizar futuras inversiones extranjera. Para garantizar la expansión de las ciudades en un contexto de libre mercado (suelo, vivienda y servicio) fue necesario que el Estado desregulara el marco jurídico en materia urbano-ambiental (leyes, reglamentos y decretos) y flexibilizara los instrumentos de política pública (planes, programas de desarrollo urbano, manifestaciones de impacto ambiental y mecanismos de participación social). Téllez en Ávila García, Patricia, “Urbanización, poder local y conflictos ambientales en Morelia”, en Vieyra Antoni (coord.), *Urbanización, sociedad y ambiente. Experiencias en ciudades medias*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, pp. 125-149.

²⁸⁵ Urquijo Torres, Pedro Sergio, et. al., *op. cit.*

²⁸⁶ Sánchez Sepúlveda, Héctor Ulises, et al., *op. cit.*

presentarse nuevas tendencias de urbanización en Latinoamérica y de manera particular en México, donde las ciudades de tamaño intermedio crecieron más rápido que las grandes. En el caso de Morelia, la mayor tasa de crecimiento fue en la década de los setentas (6.3%) y luego bajó en los ochentas (3.7%), pero en ambos casos fue superior al promedio urbano nacional y a las grandes ciudades.²⁸⁷

Una de las especificidades de la ciudad de Morelia es su lógica de urbanización, ya que se basa más en su posición como capital de estado (sede político-administrativa) y como centro comercial, estudiantil y proveedor de servicios. El crecimiento urbano que se propició en Morelia, fue a costa de la afectación de tierras ejidales y pequeñas propiedades, la mayor parte agrícola. Esto condujo a que más de veinte localidades fueran absorbidas por la mancha urbana: como la Tenencia Morelos, Santiaguito, Jesús del Monte y Santa María, entre otros.²⁸⁸

Aunado a ello en 1983 el Estado implementó políticas urbano-ambientales que buscaron revertir los problemas ya existentes en las grandes ciudades, es por ello que la Secretaría de Urbanismo del gobierno del Estado de Michoacán elaboró el primer plan de desarrollo urbano para la ciudad con un horizonte de 20 años; se establecieron decretos de protección²⁸⁹ de las zonas de reserva y preservación ecológica, una de esas zonas fue la Loma de Santa María debido a su importancia en la recarga de acuíferos, regulación climática, control de inundaciones y riesgos geológicos.²⁹⁰

²⁸⁷ Así, el crecimiento urbano experimentado desde los fines de los años setentas en las ciudades medias se explica: a) por la crisis agrícola, la contraurbanización y la desindustrialización de las grandes metrópolis que en su seno corrientes migratorias provenientes de las zonas rurales y urbanas; y b) por la reestructuración económica y transnacionalización del capital que implicó nuevas inversiones productivas, comerciales o financieras. Ídem.

²⁸⁸ Tripp Rivera, Manuel *et. al*, *El papel del Estado en la gestión de urbano-ambiental en la ciudad de Morelia, Michoacán*, México, 2012, pp. 145-171

²⁸⁹ Siguiendo este orden de ideas es importante señalar que en diciembre de 2009, con el Decreto que creó la Zona de Restauración y Protección Ambiental la Loma de Santa María, el gobierno estatal de extracción perredista pretendió abrogar el ANP de la Loma de Santa María suavizando el régimen de protección y reduciendo 30% el polígono del área a conservar. Esto con el objetivo de posibilitar la construcción de una carretera cuya realización anunció el mismo gobierno estatal, a través de Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, un mes después de la afectación del área citada. Tripp, Manuel, *op cit.*, p. 154.

²⁹⁰ Los criterios de planeación incluyeron la creación de reservas urbanas patrimoniales (suelo urbano barato con servicios para los pobres) y zonas de reservas y preservación ecológica (áreas estratégicas de protección

Sin embargo, en el periodo 1970-1990 se presenta un incremento relativo de los establecimientos comerciales y un ingreso del capital extrarregional por medio del establecimiento de diversas tiendas de autoservicios, tanto de carácter nacional como transnacional. Este proceso incrementa con la entrada en vigor del Tratado del Libre Comercio, 1994. Para la década de 1990, Morelia alcanzaría una población de 428 mil habitantes. De acuerdo con Guillermo Vargas, el crecimiento inusitado generó una serie de impactos en la configuración territorial.²⁹¹

Dichos impactos territoriales consistieron en nuevos asentamientos y alta especulación del suelo urbano, elevación de rentas en casas habitación, déficit habitacional, afectación de áreas agrícolas de riego, entre otros más.²⁹²

4.3 Afectaciones a la subcuenca del Río Chiquito por el cambio de uso de suelo

El crecimiento que han experimentado la ciudad de Morelia y los centros de población que conforman el territorio municipal, ha desplegado el surgimiento de una problemática urbana, de protección civil y ambiental, caso concreto la subcuenca del río Chiquito, el cual tiene una ubicación estratégica en la ciudad de Morelia. En la microcuenca es posible observar colinas y lomeríos altos en la mayor parte de territorio, abarcando una superficie total de 68.26 km², equivalentes al 75% de la microcuenca.²⁹³

De igual forma la sección llamada Loma de Santa María y depresiones aledañas, que se encuentran dentro del río Chiquito, es denominada como zona de restauración y protección ambiental. Este ecosistema, presenta diversos impactos antropogénicos, que van desde cambios en su estructura física hasta descargas rurales y urbanas, que han mermado la calidad del agua, así como la

para evitar el deterioro ambiental). Para llevar a cabo tales políticas el Estado fortaleció su marco legal e institucional e incluso estableció decretos de protección en las zonas de reserva y preservación ecológica. Ídem.

²⁹¹ Urquijo Torres, Pedro Sergio, et. al., *op. cit.*

²⁹² Tripp, Manuel, *op. cit.*

²⁹³ Ídem.

condición de las riberas y sustratos del cauce.²⁹⁴

En concordancia a ello, la calidad del río se puede medir en factores físicos, químicos y biológicos. En el caso de la cuenca en mención, los niveles de coliformes son consistentemente más altos que el límite máximo admisible de agua apta para nadar en México, esta condición se encuentra en la parte superior de la cuenta así como en la porción urbana del río Chiquito. Esto sugiere que la mayoría de fosfatos en el agua son resultado de la introducción de aguas negras en vez de agua pluvial.²⁹⁵

La doctora Patricia Ávila, investigadora del Instituto de Investigaciones en Ecología Sustentable de la UNAM, señala que el tema ya no es el ramal de Camelinas sino la urbanización voraz que esa vialidad está desencadenando en la parte alta de la Loma de Santa María y esa es la segunda parte de la historia de una obra que eleva el riesgo en una zona con una falla ecológica y una ladera inestable; estamos matando al río Chiquito que ha sido la fuente histórica de agua de la ciudad.²⁹⁶

En las últimas dos décadas el acuífero de Morelia ha sido afectado por dos problemas: la sobreexplotación del agua subterránea y la infiltración de contaminantes. El deterioro y pérdida del recurso forestal ha incrementado inmoderadamente en la subcuenca del Río Chiquito el cual causa pérdida de otros recursos naturales como son el suelo y el agua, lo cual provoca graves problemas que no son fáciles de recuperar.

Tal y como es señalado en el proyecto *Solidaridad*, los procesos humanos han resultado en la degradación forestal, erosión del suelo y fragmentación ecológica a través de procesos de desarrollo urbano y prácticas agrícolas. De

²⁹⁴ Ídem.

²⁹⁵ Mientras que muchos factores fueron examinados, variables especialmente problemáticas o representativas son exploradas, esto incluye; coliformes, fosfatos, oxígeno disuelto, temperatura de agua, sólidos suspendidos totales. Los cinco puntos de muestreo fueron: el promedio de los puntos de colección de la cuenca superior, Filtros Viejos, Campestre, García Obeso y Av. Michoacán.

²⁹⁶ La urbanización va a presionar más el recurso el recurso hídrico y a los bosques que son los que generan el agua para la ciudad. En lugar de proteger los bosque, de tener un manejo integral del agua, de garantizar más seguridad, estamos destruyendo ecosistemas, nuestras fuentes de agua y generando vulnerabilidades que pueden llevar a desastres y muertes, se ha denunciado muchas veces, pero parece que la ley no existe. Ávila García, Patricia, en Marín Hernández, Rebeca, "Urbanización amenaza cuenca del río chiquito: investigadora, *Quadratin*, Michoacán, 2017, disponible en: <https://www.quadratin.com.mx/principal/urbanizacion-amenaza-cuenca-del-rio-chiquito-investigadora/>.

particular preocupación es la invasión del desarrollo urbano sobre la reserva ecológica de la Loma de Santa María (incluyendo Filtros viejos), un área natural protegida y fuente de múltiples microambientes e invaluable servicios de ecosistemas.²⁹⁷ Y se puede agregar además, que:

- Las condiciones actuales del río, caracterizado por la canalización, los impactos de urbanización acelerada, e imprevisibles patrones de precipitaciones resultantes del cambio climático exacerbaban el riesgo de inundación, la cual afecta a las comunidades más vulnerables de Morelia y produce varios niveles de daño. Los impactos de inundación tienen consecuencias negativas para la actividad económica, el capital social y la salud humana.

Siguiendo la idea, entre los factores negativos que propician al detrimento de la cuenca en comento, se pueden agregar los siguientes:

- a) Un factor importante que ha incidido en el deterioro y destrucción del recurso forestal en la subcuenca del río chiquito en la década pasada, fueron las políticas orientadas a promover el desarrollo agrícola y pecuario que consta de los ecosistemas forestales.
- b) El desmonte y cambio de uso de tierras para la ganadería y la agricultura, fueron causantes de destrucción de amplias extensiones de bosques;
- c) La deforestación, le explotación del recurso de manera inadecuada;
- d) Los mismos pobladores para el sustento económico;
- e) La inoperancia de las autoridades competentes trabajen sobre el problema que no es nuevo esto ha llegado al deterioro en mayor de la subcuenca del río chiquito;
- f) Cambio de uso de suelo por el sobrepastoreo;
- g) El crecimiento de la mancha urbana;
- h) Plagas y enfermedades de los bosques;

Además, en concordancia a ello, y como uno de los orígenes del problema

²⁹⁷ La salud de los sistemas de ecosistemas a lo largo de la cuenca del río Chiquito varía en respuesta a las intervenciones antropogénicas. En las partes altas de la cuenca, las diversas reservas forestales biológicas y hábitat ribereño proporcionan ambientes críticos para la variedad de flora y fauna.

del río Chiquito, se puede subrayar que en Morelia, el sentido social de las políticas públicas de los últimos 15 años ha perdido peso para favorecer el interés privado; es decir, las políticas urbanas, aplicadas en los niveles municipales y estatales han subordinado a las políticas ambientales para afianzar los intereses de las elites empresariales y sus inversiones inmobiliarias, en detrimento del bienestar colectivo y la conservación del patrimonio natural.²⁹⁸

Como resultado, el papel desempeñado por el Estado, a través de sus gobernantes, ha violentado la legalidad e inhibido la participación social para impulsar la expansión inmobiliaria, atentando contra los derechos humanos asociados con un medio ambiente adecuado al proponer y financiar proyectos de urbanización en áreas naturales protegidas.²⁹⁹ Violentando con ello, lo estipulado en la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo, particularmente en su artículo 66, relativo a las áreas naturales protegidas de jurisdicción estatal:

- a) Las reservas estatales: naturales, refugio de flora y fauna, patrimoniales, y áreas de captación y recarga de mantos acuíferos;
- b) Los parques estatales: naturales y urbano ecológicos;
- c) Las zonas de preservación ecológica de los centros de población.

Las cuales son competencia de la Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático que en con el H. Ayuntamiento, los dueños del territorio y las instancias correspondientes formularan y asesoraran ejecución de los Planes de Manejo, dicho plan es el instrumento de planeación y normatividad, donde se establecen los criterios y lineamientos de las actividades específicas a

²⁹⁸ Tripp Rivera, Manuel *et. al*, *El papel del Estado en la gestión de urbano-ambiental en la ciudad de Morelia, Michoacán*, México, 2012, pp. 145-171. Disponible en file:///C:/Users/armando/Downloads/Dialnet-EIPapelDelEstadoEnLaGestionUrbanoambiental-4170020.pdf

²⁹⁹ El instrumento de política ambiental con mayor definición jurídica para la conservación de la biodiversidad son las Áreas Protegidas. Estas son porciones terrestres o acuáticas del territorio nacional representativas de los diversos ecosistemas, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado y que producen beneficios ecológicos cada vez más reconocidos y valorados. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, *Áreas Naturales Protegidas*, México, 2016, disponible en: <https://www.gob.mx/conanp/acciones-y-programas/areas-naturales-protégidas-decretadas>.

las que se sujetara la administración y manejo del área.³⁰⁰

Además y en concordancia con esto, se puede citar como ejemplo la administración del gobierno municipal a cargo de Alfonso Martínez, en la cual se realizó una obra denominada el Parque Lineal del Río Chiquito, considerada como la obra estrella, sin embargo, dicha obra carece de planeación y análisis técnico sobre el tratamiento de aguas negras. Es una obra que no tiene la visión integral del Río Chiquito. Hay una política sin visión, deterioran la parte alta del río y sólo decoran la parte baja, es mucha la inversión que se está haciendo, pero la obra es de poco impacto, no está bien diseñada, lo que realmente les interesa es la asociación de empresarios con el gobierno para hacer negocios.³⁰¹

Después de todo lo esgrimido anteriormente, es menester establecer la interrogante relativa al por qué es importante la microcuenca del río Chiquito y por qué se debe proteger, bueno, las razones son las siguientes:

- Como ya se mencionó en líneas anteriores, es importante su conservación y protección porque es nuestro principal suministro de agua limpia para la ciudad de Morelia, y no sólo eso, representa también un sistema de captación de agua para posteriormente proporcionárnosla;
- Porque engloba una gran diversidad de flora y fauna, es decir, es un área que representa una gran biodiversidad, sin embargo, se ha estado aprovechando de una forma irracional todos estos recursos pero especialmente los recursos forestales;
- Es sinónimo de fuente de servicios ambientales;
- Se debe de proteger por el riesgo latente que significa las construcciones inmobiliarias o bien, los procesos de urbanización en la parte alta;
- Por lo que representa, es decir, por su importancia ambiental, ecológica e hídrica;

³⁰⁰ Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), *op cit.*, p. 10.

³⁰¹ El problema central está en la gestión de él (Alfonso Martínez), ahí está la mayor presión porque en los nuevos planes de desarrollo urbano, aumentan miles de hectáreas para urbanización que afectan las áreas de conservación ecológica. Lo único que hacen las gestiones locales es afianzar los intereses de grupos económicos, hacerle sus proyectos y hacer los que ellos dicen, vemos una política de total desprecio a los social y a lo colectivo. Ávila, Patricia en Agabo, Berenice y Bravo, Arturo, “Parque Lineal, un negocio empresarial carente, *Michoacán 3.0*, Michoacán, disponible en: <http://michoacantrespuntocero.com/parque-lineal-un-negocio-empresarial-carente-de-planeacion/>.

- La preservación de la integridad ecológica de la cuenca superior es de crítica importancia para la manutención de recarga de acuíferos, retención de suelos, estabilidad del banco, control de inundación y el soporte de especies ribereñas y forestales a lo largo de la cuenca; y,
- Porque está siendo susceptible de la contaminación, tal y como lo señala Piñón Flores, Miguel “la microcuenca del río Chiquito, antes de entrar a la ciudad de Morelia, ha demostrado ser un sistema estable, rico e íntegro, y mantiene los procesos que regulan la dinámica funcional en el cauce donde se observa la capacidad de regresar al estado previo a los impactos, lo que permite el establecimiento de la biota acuática. Las condiciones geomorfológicas que modelan el río están poco impactadas, lo que ha favorecido la conservación de los mecanismos que regulan la dinámica hidráulica de erosión, transporte y sedimentación, sosteniendo la capacidad de autodepuración del río”.³⁰²

4.4 Reflexión capitular

De todo lo anteriormente plasmado, podemos señalar lo siguiente; en un primer escenario la importancia que representa la subcuenca del río Chiquito, no sólo para habitantes de Morelia, sino también para una gran variedad de organismos vivos, como la flora y la fauna, así como para diversos ecosistemas, es una de las principales fuentes que nos provee de agua. No podemos negar en este sentido que por lo trascendental de su significado es menester cuidarla, pues aunado a ello, el agua es un líquido vital sin el cual los seres humanos no podríamos subsistir, dependemos en gran medida de dicho elemento.

La degradación ambiental en la ciudad de Morelia es un hecho constatado por diversas autoridades, principalmente las del rubro académico; existe una degradación ambiental que va incrementado diariamente y a un ritmo exorbitante, que lo ha propiciado el crecimiento poblacional de los centros de población que conforman la ciudad, mismo que se han desarrollado sin ningún criterio de sustentabilidad y mucho menos de planeación urbana.

En relación con lo anterior, se puede afirmar que a pesar de la importancia

³⁰² Piñón Flores, Miguel, *op cit.*

que reside en la microcuenca, por su valor ambiental e hídrico, la protección a dicho ante ha sido mínima, y ha resultado ser todo lo contrario, ya que el detrimento y el aprovechamiento irracional de los recursos forestales por parte del hombre, ha provocado un detrimento que se puede apreciar en la calidad del agua.

El propio cambio uso de suelo, además de repercutir de forma negativa en la subcuenca del río Chiquito, los recursos forestales, la flora y fauna, impacta de forma directa en la sociedad, ejemplo de ello son las inundaciones en épocas de lluvias en zonas aledañas al río.

Entonces por un lado tenemos el actuar de los habitantes que al parecer no tienen idea de lo que representa la microcuenca, de su valor ecológico y de lo que podría pasar si sigue en constante deterioro; y, por otra parte encontramos una actitud soberbia y voraz por parte de la administración municipal, aprovechándose de la ignorancia de la mayoría de la población, haciendo y ejecutando obras que parecieran ser un beneficio para la población, pero que en realidad representan un negocio entre autoridades y empresario, dejando a un lado el bien público.

Y por otro lado, o las autoridades, particularmente de índole municipal, las cuales son las encargadas en el ámbito de su jurisdicción las de aprobar y autorizar los cambios de uso de suelo, para diferentes destinos, entre ellos los de la modalidad de construcción; resultando obvia la relación de complicidad que se ha sostenido con los grupos de elite de la ciudad de Morelia, particularmente con los empresarios. Los cuales han contribuido a diversas acciones para que dicha autoridad modifique el marco legal, y facilite el otorgamiento de las licencias de construcción.

Por último, como conclusión se puede decir que si la ciudadanía sigue en su zona de confort, sin hacer nada por nuestros recursos naturales y permitiendo las arbitrariedades de la autoridad, la cuenca que es un sistema esencial se va a perder.

CONCLUSIONES

En el presente trabajo se plasmaron temas de importancia clave para comprender lo relativo al tema general, por ejemplo, lo concerniente a los derechos humanos y en especial al derecho humano a un medio ambiente sano, sus antecedentes, se esbozaron algunos conceptos del suelo y de la vocación natural del suelo, entre otros más. Conceptos que parecieran sencillos de entender, sin embargo, en cuestiones de administración y aplicación de justicia suele ser, para los operadores demasiado complicado.

Después de haber esbozado todo lo concerniente a las diferentes normatividades de los distintos órdenes de gobierno, así como sus facultades y atribuciones particularmente en el tema; se puede concluir muy generalmente, que a pesar de todo ello y de que aparentemente en las normas jurídicas hay mecanismos de control para regular el cambio de uso de suelo y para la protección del medio ambiente, el deterioro y la pérdida de suelo va en ascenso. Es decir, aparentemente el engranaje de normas destinado para el fin antes señalado, no han sido lo suficientemente efectivas.

Se puede decir que el Estado mexicano en sus diferentes niveles se ha preocupado por la creación de órganos que diseñen la política pública ambiental del país, las líneas de acción, los programas operativos anuales, así como la vigilancia, la protección, conservación y restauración del medio ambiente; sin embargo es importante poner en tela de juicio los avances que han tenido estas figuras en el desempeño de sus funciones, es decir, ha sido viable la creación de ellos para el cuidado del medio ambiente, en qué medida se ha visto beneficiado nuestro entorno con estos órganos, se ha logrado realizar una aplicación efectiva de la normatividad ambiental, así como las líneas de acción que anualmente se

trazan en el programa operativo anual o en su presupuesto anual, o ha sido todo lo contrario, representando su creación algo que no ha servido de mucho, pues en lugar de que nuestro medio ambiente se vea beneficiado, este se encuentra en una degradación constante.

Se puede señalar la importancia que representa la subcuenca del río Chiquito, no sólo para habitantes de Morelia, sino también para una gran variedad de organismos vivos, como la flora y la fauna, así como para diversos ecosistemas, es una de las principales fuentes que nos provee de agua. No podemos negar en este sentido que por lo trascendental de su significado es menester cuidarla, pues aunado a ello, el agua es un líquido vital sin el cual los seres humanos no podríamos subsistir, dependemos en gran medida de dicho elemento.

Por otro lado, la degradación ambiental en la ciudad de Morelia es un hecho constatado por diversas autoridades, principalmente las del rubro académico; existe una degradación ambiental que va incrementado diariamente y a un ritmo exorbitante, que lo ha propiciado el crecimiento poblacional de los centros de población que conforman la ciudad, mismo que se han desarrollado sin ningún criterio de sustentabilidad y mucho menos de planeación urbana.

En relación con lo anterior, se puede afirmar que a pesar de la importancia que reside en la microcuenca, por su valor ambiental e hídrico, la protección a dicho ante ha sido mínima, y ha resultado ser todo lo contrario, ya que el detrimento y el aprovechamiento irracional de los recursos forestales por parte del hombre, ha provocado un detrimento que se puede apreciar en la calidad del agua.

Y por otro lado, o las autoridades, particularmente de índole municipal, las cuales son las encargadas en el ámbito de su jurisdicción las de aprobar y autorizar los cambios de uso de suelo, para diferentes destinos, entre ellos los de la modalidad de construcción; resultando obvia la relación de complicidad que se ha sostenido con los grupos de elite de la ciudad de Morelia, particularmente con los empresarios. Los cuales han contribuido a diversas acciones para que dicha autoridad modifique el marco legal, y facilite el otorgamiento de las licencias de

construcción. Constatando así la falta de mecanismos para la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Por último, como conclusión se puede decir que si la ciudadanía sigue en su zona de confort, sin hacer nada por nuestros recursos naturales y permitiendo las arbitrariedades de la autoridad, la cuenca que es un sistema esencial se va a perder.

PROPUESTA

A partir de haber identificado esta serie de problemas y ratificado la hipótesis de investigación, se considera pertinente hacer un par de propuestas en caminadas a la solución de dicho problema.

En una primera arista y que se considera la más importante es la implementación de comités o unidades integradas por partes del IMPLAN, OOAPAS y la Secretaría de Medio Ambiente, que tenga como objeto la divulgación de información y sobre todo la participación de los ciudadanos para el cuidado y la apropiación de ese espacio que representa la subcuenca del río Chiquito. En un primer orden, que la ciudadanía conozca todo lo referente a la subcuenca del Río Chiquito, por qué es importante ambientalmente, qué representa para todos, por qué se debe de cuidar, defender, cómo y con qué acciones se puede contribuir a su mejoramiento y todos los impactos negativos que conllevan el abandono y desinterés por ese cuerpo acuífero.

En un segundo escenario es la participación ciudadana en los actos de autoridad, es decir, que los mecanismos de participación ciudadana como las consultas, cobren vida, pues es evidente que el sector social queda fuera de la toma de decisiones por parte del H. Ayuntamiento de Morelia, y que dichas decisiones no se sociabilizan al público en general; además, es de resaltar que dichos mecanismos están reconocidos tanto en nuestra Constitución Política como en las diferentes leyes, particularmente en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Por otro lado, se propone la implementación de la Mejora Regulatoria por parte del H. Ayuntamiento en Morelia, derivado de que se cuenta con una Ley General de Mejora Regulatoria, la cual obliga a los estados y municipios, en un

primera variante a implementación de la política pública de Mejora Regulatoria en el ámbito de su competencia, en la cual se contempla hacer más eficiente al gobierno en cuanto a la simplificación de trámites y servicios, pero además obliga las instituciones gubernamentales a generar un periodo de consulta ciudadana para los nuevos ordenamientos que se pretenden impulsar y que tendrán un impacto en el ámbito municipal

Y como un último punto se tiene que la publicidad de los actos por parte de las autoridades municipales, debe de ser obligatoria, pues es el derecho de la ciudadanía saber qué es lo que se está haciendo con nuestro impuestos, cuáles son los reglamento que se han modificado, así como los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial que se están gestando.

FUENTES DE INFORMACIÓN

A) Fuentes bibliográficas

- ACEVES ÁVILA, Carla D., *Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano*, México, Porrúa, 2003
- Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. de E. Garzón Valdés, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2001.
- Baqueiro Roja Edgar, Baqueiro Cárdenas Lizbeth, et al., *Introducción al derecho ecológico*, México, Oxford, 2014.
- Brañes, Raúl, *Manual de derechos ambiental mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Cabrera Acevedo, Lucio, *El derecho de protección al ambiente en México*, México, IIJ-UNAM, 1981
- Carbonell, Miguel (Coord.), *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho*, México, IIJ-UNAM, 2001, P. 222.
- Carmona Lara, María del Carmen, *Derechos en relación con el medio ambiente*, México, IIJ-UNAM, 2000.
- Raluy Poudevida, Antonio, *Diccionario Porrúa de la lengua española*, 55ª ed., México, Porrúa, 2016
- Hernández, Armando, *Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en el nuevo modelo constitucional de Derechos Humanos en México*, México, CNDH, 2015.
- López Sela, Pedro Luis y Ferro Negrete, Alejandro, *Derecho ambiental*, México, IURE, 2012
- Nava Escudero, César, *Estudios ambientales*, México, IIJ-UNAM, 2009
- Quintana Valtierra, Jesús, *Derecho ambiental mexicano*, México, Porrúa, 2000
- Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho ambiental*, México, Porrúa, 2009
- Sonrensen, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013

- Fuentes electrónicas.

- Alcántara Moreno, Gustavo, “La definición de salud de la Organización Mundial de la Salud y la interdisciplinariedad”, *Sapiens*, Universidad de Los Andes, Venezuela, n° 1, enero de 2008, <http://132.248.9.34/hevila/Sapiens/2008/vol9/no1/4.pdf>
- ANEAS, *Ley Federal sobre Metrología y Normalización: fundamento para el comercio*, <http://aneas.com.mx/ley-federal-sobre-metrologia-y-normalizacion-fundamento-para-el-comercio/>
- Carmona Lara, María del Carmen *Derechos humanos y medio ambiente*, México, IJ-UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2759/4.pdf>
- Carmona Lara, María del Carmen, *Río+20: Reflexiones en torno a la institucionalización y gestión de la procuración de justicia ambiental en México*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3177/4.pdf>
- Casas Cázares, Ricardo, García Moya, Edmundo, et al., “Limitaciones y perspectivas del desarrollo rural sustentable en México”, *Revista Textual (Chapingo)*, México, núm. 49, enero-junio de 2007, <https://biblat.unam.mx/es/revista/textual-chapingo/articulo/limitaciones-y-perspectivas-del-desarrollo-rural-sustentable-en-mexico>
- Chanona Burguete, Alejandro, “El debate sobre los referentes del desarrollo y la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible Río+20”, *Revista de Relaciones Internacionales UNAM*, México, núm. 114, septiembre-diciembre de 2012, www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/download/48989/44054
- Comisión Nacional del Agua, Convención de Lucha contra la Desertificación, disponible en <https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/convencion-de-lucha-contra-la-desertificacion-unccd>
- Comisión Nacional del Agua, Cumbre del Milenio, <https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/cumbre-del-milenio>
- Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Ley de Aguas Nacionales, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16_240316.pdf
- Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRA.pdf>

Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Ley Federal sobre Metrología y Normalización, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/130_181215.pdf

Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Ley General de Salud, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_220617.pdf

Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Ley General de Vida Silvestre, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/146_191216.pdf

Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Ley General para la Prevención y Gestión de los Residuos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/263_220515.pdf

Cossío Díaz, José Ramón, “Cuidados paliativos y enfermos terminales”, *Hechos y Derechos, revista del IJ- UNAM*, México, n°19, 07 de febrero de 2014, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/6931/8867>

Cossío, José Ramón, “Responsabilidad ambiental”, *El Universal*, 09 de julio de 2013, <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/07/65485.php>

De la Rosa Leal, María Eugenia, “La responsabilidad y la gestión medioambiental de la industria maquiladora. Un estudio de caso”, *Scielo, Contaduría y Administración*, México, n°122, enero-abril de 2007, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-10422007000100005

Depósito de documento de la FAO, Departamento de Agricultura, Legislación ambiental, <http://www.fao.org/wairdocs/LEAD/X6372S/x6372s09.htm>

Fierro Ochoa, Aurora, Armijo de Vega, Carolina, et al., “Análisis de la generación de residuos sólidos en supermercados de la ciudad de Mexicali, México”, *Scielo, Revista Internacional de Contaminación ambiental*, México, n° 4, noviembre de 2010, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-49992010000400004

Gooblal, Instrumentos jurídicos, Declaración de Nairobi; http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Instrumentos_Juridicos&id=1935&html=1

- Guiloff Titun, Matías, “Operativizando la relación ley-reglamento: una propuesta de redefinición del rol de la reserva legal”, *Scielo, Revista de Derecho (Valdivia)*, Santiago de Chile, n° 1, julio de 2012, http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071809502012000100006
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), Secretaría de Medio Ambiente y recursos Naturales (SEMARNAT), *Diagnostico básico para la gestión integral de los residuos*, México, 2012, http://www.inecc.gob.mx/descargas/dgcnica/diagnostico_basico_extenso_2012.pdf
- López Ramos, Neófito, *La legitimación en la justicia ambiental*, México, IJ-UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2954/33.pdf>
- Martínez, N. Adriana, Rosenfeld Adriana, “Las cuestiones de género en los instrumentos jurídicos internacionales de protección ambiental”, *Scielo-Aljaba digital*, Argentina, enero-diciembre de 2005, <http://www.scielo.org.ar/pdf/aljaba/v9/v9a08.pdf>
- Micheli, Jordi, “Política ambiental en México y su dimisión regional”, *Scielo, Región y Sociedad*, México, n° 23, enero-abril de 2001, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252002000100005
- Naciones Unidas, *El futuro que queremos*, <http://www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml>
- Organización de las Naciones Unidas, *Declaración del Milenio*, <http://www.un.org/es/development/devagenda/millennium.shtml>
- Park T, Gloria, Cavazzani S., Andrea, et al., “Un paso hacia la sustentabilidad: Ley de Cambio Climático”, *ÉPackaging*, 26/06/2012. <http://www.packaging.enfasis.com/articulos/64390-un-paso-la-sustentabilidad-ley-cambio-climatico>
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), *Ley Federal de Responsabilidad Ambiental*, <https://www.gob.mx/profepa/documentos/ley-federal-de-responsabilidad-ambiental>

Rivera, Astrid, "Exigen a Senado consulta pública para ley forestal", *El Universal*, México, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/03/15/exigen-senado-consulta-publica-para-ley-forestal>

Rojas Canales, María del Carmen y Ríos Valdez, Armando, *Marco de gestión ambiental, Proyecto: Sistemas productivos sostenibles y biodiversidad*, México, CONABIO, 2012

Rolland, Lousille y Vega Cárdenas, Yenny, "La gestión del agua en México", *Scielo, Polis*, México, n° 2, julio-diciembre de 2010. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332010000200006

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cooperación Multilateral, Cambio Climático, Foros complementarios en materia de cambio climático, <http://www.semarnat.gob.mx/temas/agenda-internacional/cambio-climatico>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cooperación Multilateral, Comisión Ballenera Internacional (CBI), <http://www.semarnat.gob.mx/temas/agenda-internacional/comision-ballenera-internacional-cbi>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cooperación Multilateral, Comisión de Desarrollo Sustentable (CDS) de las Naciones Unidas, <http://www.semarnat.gob.mx/temas/agenda-internacional/cds>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cooperación Multilateral, Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, <http://www.semarnat.gob.mx/temas/agenda-internacional/cites>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cooperación Multilateral, Convenio de Basilea, <http://www.semarnat.gob.mx/temas/agenda-internacional/convenio-de-basilea>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cooperación Multilateral, Convenio de Estocolmo, <http://www.semarnat.gob.mx/temas/agenda-internacional/convenio-de-estocolmo>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cooperación Multilateral, Convenio de Róterdam, <http://www.semarnat.gob.mx/temas/agenda-internacional/convenio-de-rotterdam>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cooperación Multilateral, Convenio sobre Diversidad Biológica, <http://www.semarnat.gob.mx/temas/agenda-internacional/cbd>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cooperación Multilateral, Enfoque estratégico para la gestión de productos químicos a nivel internacional “SAICM”, <http://www.semarnat.gob.mx/temas/agenda-internacional/saicm>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cooperación Multilateral, Foro Intergubernamental sobre Seguridad Química (FISQ), <http://www.semarnat.gob.mx/temas/agenda-internacional/fisq>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cooperación Multilateral, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), <http://www.semarnat.gob.mx/temas/agenda-internacional/ocde>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cooperación Multilateral, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), <http://www.semarnat.gob.mx/temas/agenda-internacional/onudi>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cooperación Multilateral, Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ), <http://www.semarnat.gob.mx/temas/agenda-internacional/opaq>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cooperación Multilateral, plataforma de indicadores desarrollados para el cumplimiento de los “convenios internacionales en materia de plaguicidas, compuestos orgánicos persistentes y residuos peligrosos”, http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/temas/internacional/Documents/PLATAFORMA_DE_INDICADORES_Convenios_Agenda_Gris_Final.pdf

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cooperación Multilateral, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), disponible en, <http://www.semarnat.gob.mx/temas/agenda-internacional/pnuma>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cooperación Multilateral, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Subdivisión de Sustancias Químicas, <http://www.semarnat.gob.mx/temas/agenda-internacional/pnuma-subdivision-de-sustancias-quimicas>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Protocolo de Nagoya, <http://www.semarnat.gob.mx/temas/fomento-ambiental/protocolo-de-nagoya>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cooperación Multilateral, Temas Ambientales en otros Foros y Mecanismos Económicos, <http://www.semarnat.gob.mx/temas/agenda-internacional/otros-foros-y-mecanismos-economicos>

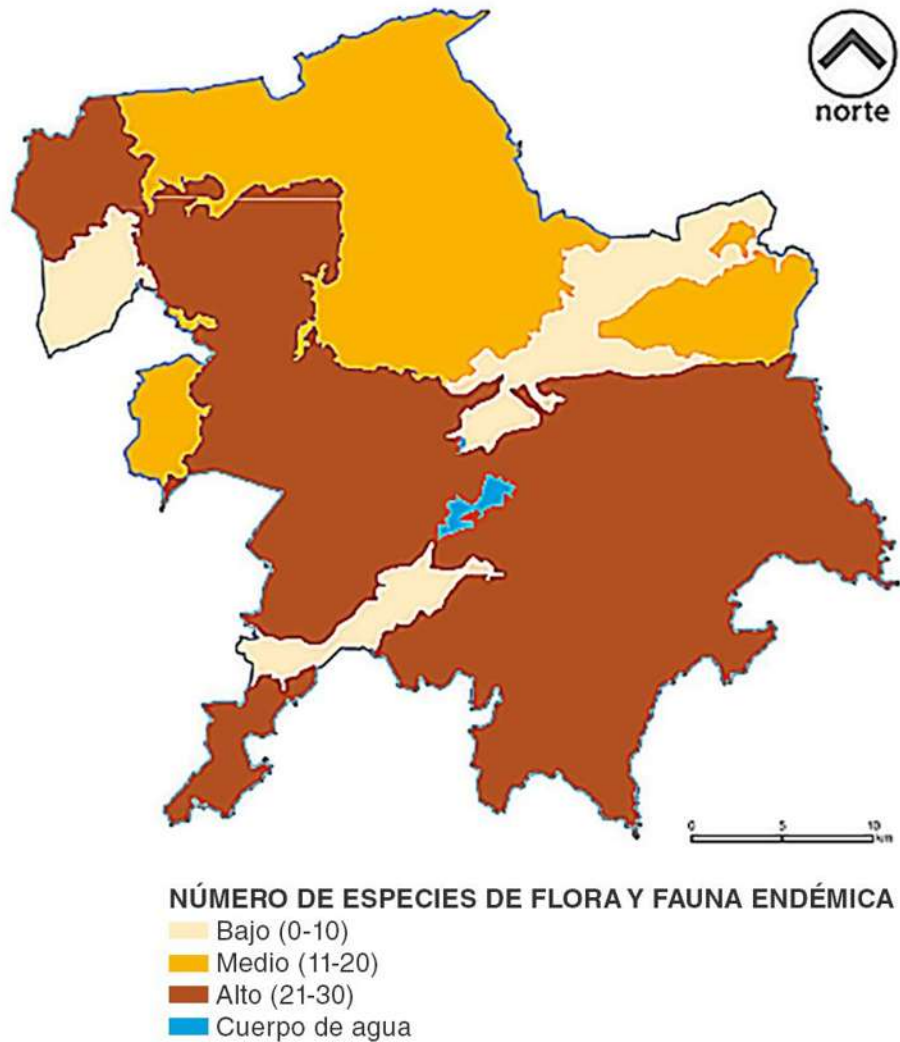
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cooperación Multilateral, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), <http://www.semarnat.gob.mx/temas/agenda-internacional/uicn>.

United Nations Environment Programme, Declaración Ministerial de Malmö, http://staging.unep.org/malmo/declaraci%C3%B3n_ministerial_de_malm%C3%B61.htm

Vázquez Pando, Fernando Alejandro, “Notas sobre el sistema jurídico mexicano, a la Luz de la Constitución”, *Jurídica Anuario*, México, núm. 7, julio de 1975, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/10700/9776>

ANEXOS

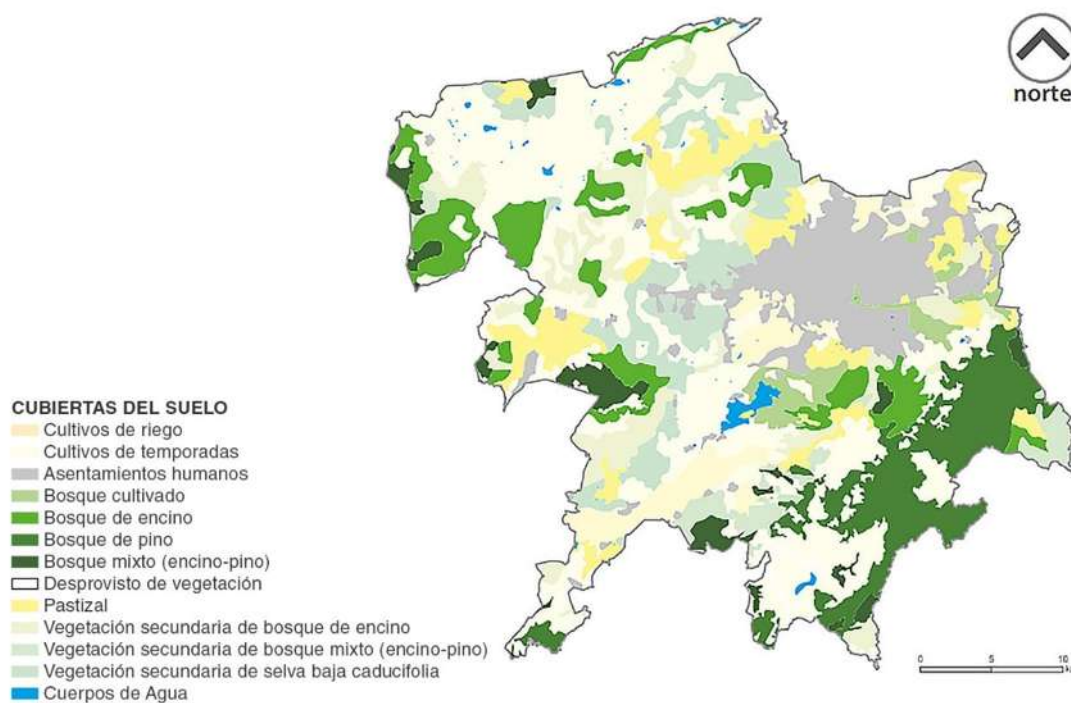
ANEXO 1. MAPA DE FLORA Y FAUNA ENDÉMICA



Mapa de flora y fauna endémica ³⁰³

³⁰³ No podemos dejar de reconocer la enorme biodiversidad de nuestro territorio. Morelia cuenta con una amplia diversidad biológica y tiene una amplia riqueza de especies de flora y fauna: para Michoacán se reportan 438 especies endémicas de flora y fauna en una superficie de 58,994 km² y en Morelia se concentra el 9.13% de las especies endémicas de la entidad. Particularmente sobre la flora, la accidentada topografía otorga una riqueza vegetal al municipio, registrando el 33.04% del total para Michoacán, con 1,652 especies. En relación con sus bosques, Morelia cuenta con bosques de pino, encino, pino-encino y encino-pino. La vegetación se encuentra claramente diferenciada de acuerdo a la altitud y a los tipos de climas y de suelo.

ANEXO 2. MAPA DE CUBIERTA DE SUELO DEL TERRITORIO MUNICIPAL

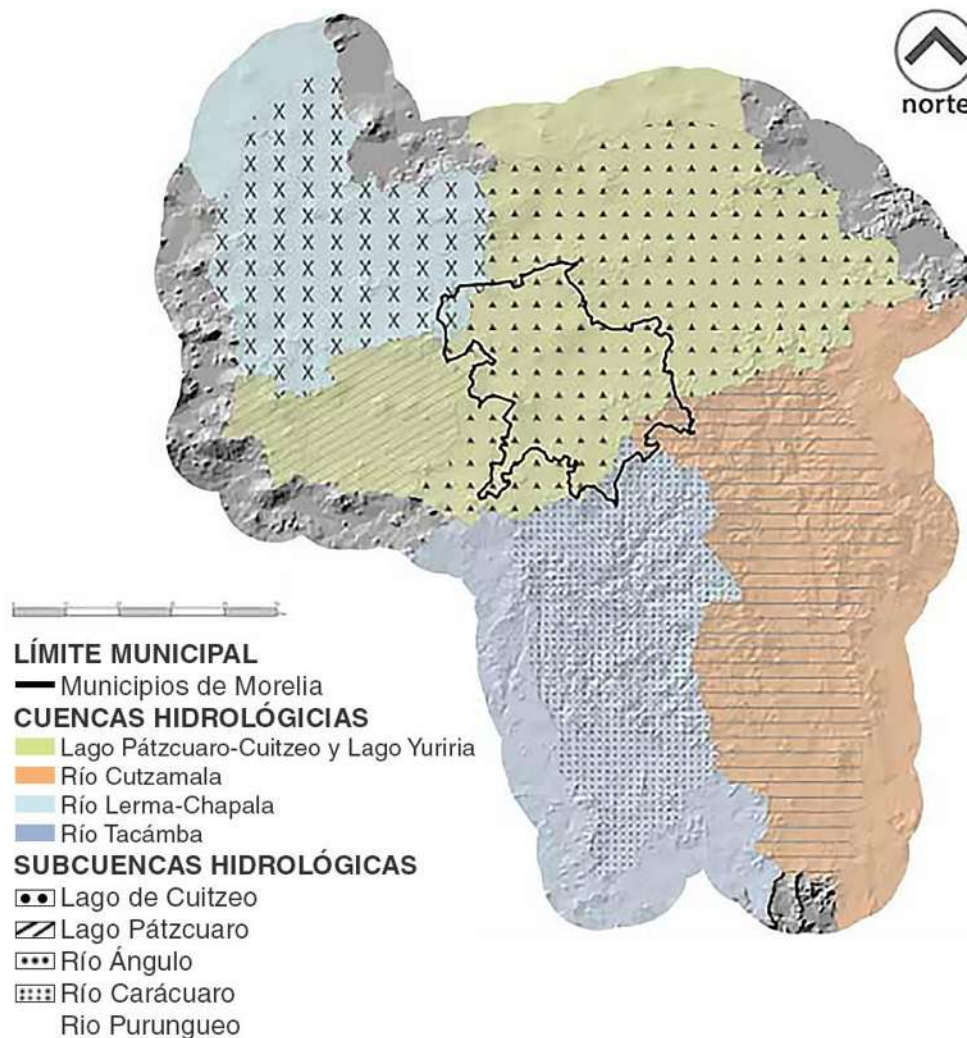


Mapa de cubiertas de suelo en el que se muestran los diversos rasgos del territorio municipal.³⁰⁴

Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018/Morelia NExt 1.0, H. Ayuntamiento de Morelia- IMPLAN, Morelia, 2015, pp.39-41.

³⁰⁴ Acorde con el INEGI (2010b) las cubiertas del suelo en territorio municipal se distribuyen de manera general en la siguiente forma: bosque (34%), cultivos (31%), pastizales (13%), selvas (10%), asentamientos humanos (11%) y cuerpos de agua (1%). Ídem.

ANEXO 3. MAPA DE CUENCAS Y SUBCUENCAS HIDROLOGICAS EN EL MUNICIPIO DE MORELIA



Cuencas y subcuencas hidrológicas sobre las que se encuentran el municipio de Morelia.³⁰⁵

³⁰⁵ El municipio pertenece a las regiones hidrológicas Lerma-Santiago (93%) y Balsas (7%). Se extiende dentro de las cuencas del lago de Pátzcuaro-Cuitzeo y lago de Yuriria (89.1%), río Cutzamala (4.2%), río Lerma-Chapala (3.9%) y el río Tacámbara (2.8%) (INEGI 2010⁸). Cuenta con las siguientes corrientes de agua perennes: Grande de Morelia, Grande Tupátaro, el Tejocote y los sauces; e intermitentemente: Chiquito, Santa Ines, los Huiramos, el Tecolote, los Pirules, San José, el Guayabito, Loma Larga, la Higuera, Jariepo, la Joya, la Tinaja y San Andrés. Los cuerpos de agua perennes (0.52) son: el Padre, Amando, la Loma Caliente, Cointzio, el Bañito, la Míntzita, los Venares y Umécuaru; y uno intermitente (0.19%), el Llano de Rosas. Ídem.