

Recomendación 32/09
Guadalajara, Jalisco, 30 de diciembre de 2009

Asunto: violación del derecho a la conservación
del medio ambiente, al patrimonio común de la humanidad,
a la legalidad y a la seguridad jurídica
Queja 1976/07/III

A los integrantes del Pleno del H. Ayuntamiento de Cihuatlán, Jalisco

Síntesis

El 24 de agosto de 2007, regidores del Ayuntamiento de Cihuatlán, Jalisco, aprobaron un dictamen que autorizaba el cambio de uso de suelo, trazos y destinos de la primera etapa del desarrollo turístico denominado “Isla Primavera” en una zona de manglares ubicada en la laguna de Barra de Navidad, aun cuando ya había expirado el plazo concedido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y que en el mes de julio del mismo año el propio pleno del ayuntamiento había detenido las obras por depredadoras del medio ambiente; incluso la Universidad de Guadalajara elaboró un dictamen en el que se determinó que en caso de realizarse la obra ocasionaría severos daños a los manglares y que la zona es una área protegida por la Semarnat. El presente caso adquiere relevancia considerando que el área que sería afectada, es zona de manglares y en consecuencia de vital importancia para el equilibrio ecológico de la zona, incluso con implicaciones que algunos estudios científicos relacionan con el cambio climático que pone en riesgo el futuro de la biodiversidad.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º y 10 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 1º, 2º, 3º, 4º, 7º, fracciones XXV y XXVI; 8º, 28, fracción III, 72, 73, 76 y 79 de la Ley de la CEDHJ, y 119 de su Reglamento Interior, examinó la queja 1976/07/III que se tramitó en contra del Ayuntamiento de Cihuatlán, Jalisco, por hechos en los que

fueron violados los derechos humanos a la conservación del medio ambiente, al patrimonio común de la humanidad, a la legalidad y a la seguridad jurídica.

I. ANTECEDENTES Y HECHOS

1. El 30 de agosto de 2007 se dio a conocer una nota en el periódico *Público* en la que se informó que los regidores del Ayuntamiento de Cihuatlán, Jalisco, aprobaron un dictamen que autorizaba el cambio de uso de suelo, trazos y destinos de la primera etapa del desarrollo turístico denominado “Isla Primavera” en una zona de manglares ubicada en la laguna de Barra de Navidad, aun cuando ya había expirado el plazo concedido por la Semarnat el 24 de agosto de 2007 y no obstante que apenas unos días antes, en julio del mismo año, el mismo pleno del ayuntamiento había detenido las obras por depredadoras del medio ambiente. En el periódico *El Informador* también se publicó otra nota con el título “Caduca permiso para la tala del mangle; piden prórroga”, en la que también daban a conocer los mismos hechos.

2. Personal de esta institución el mismo 30 de agosto de 2007 entabló comunicación vía telefónica con el profesor Arturo Salas Hernández, síndico del Ayuntamiento de Cihuatlán, quien manifestó que la información citada en la nota periodística era parcialmente cierta, ya que el primer edil, dos regidores y él mismo, en la última sesión del pleno se opusieron a la autorización en comento, pero que por mayoría calificada se aprobó. Agregó que oficialmente no se había dado a conocer porque el plazo para el cambio de uso de suelo ya había expirado; que el predictamen que elaboró la Universidad de Guadalajara determinó que en caso de realizarse la obra ocasionaría severos daños a los manglares, y que la zona es un área protegida por la Semarnat.

3. En virtud de lo anterior, mediante oficio 2713/07/III dirigido a Enrique González Gómez, presidente municipal de Cihuatlán y con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 4, 35, fracción VIII; 36 y 55 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se solicitó como medida cautelar para evitar la consumación irreparable de violaciones a los derechos humanos, que de manera inmediata se abstuvieran de proseguir con cualquier acción que afectara los manglares y en la próxima sesión del pleno se informara a los regidores de la

magnitud del daño ecológico que se ocasionaría si se aprobara definitivamente, así como de las consecuencias legales para el ayuntamiento en caso de incurrir en violación a los derechos ecológicos y de la legislación nacional e instrumentos internacionales aplicables, entre los que destacan la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano.

4. El 31 de agosto de 2007, por vía electrónica se hizo llegar a este organismo protector de derechos humanos un manifiesto de apoyo civil a las decisiones del H. Cabildo del Ayuntamiento de Cihuatlán y de su presidente municipal con relación a impedir la tala de mangle en la laguna Barra de Navidad, así como a no autorizar el cambio de uso de suelo, mismo que suscribe [...], presidente de la Federación Regional de Sociedades Cooperativas de Producción Pesquera del Estado de Jalisco, S C de R L, así como [...], presidente de la Asociación de Hoteles y Desarrolladores de la Costa Alegre, A C, además de [...], presidenta de Cihuatlecos por el Desarrollo Costero Sustentable A C, [...], presidente de Escobana A C, y [...], de la Asociación de Restaurantes Costa Alegre, A C.

5. Por acuerdo del 3 de septiembre de 2007, esta Comisión Estatal de Derechos Humanos inició de oficio la queja a favor de la sociedad y en contra del Ayuntamiento de Cihuatlán, a fin de evitar el daño ecológico en la laguna de Barra de Navidad, por la posible violación de los derechos humanos a la conservación del medio ambiente, al patrimonio común de la humanidad, a la legalidad y a la seguridad jurídica.

6. Se requirió al presidente municipal y a los regidores del ayuntamiento de Cihuatlán para que rindieran un informe en el que citaran los antecedentes, fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones de los hechos motivo de la queja.

7. El 12 de septiembre de 2007, se solicitó el auxilio y la colaboración del jefe del Departamento de Estudios para el Desarrollo Sustentable de las Zonas Costeras del Centro Universitario de la Costa Sur de la Universidad de Guadalajara (CUCSUR) para que complementara el estudio que inicialmente había realizado para el

ayuntamiento y realizara un dictamen técnico del desarrollo turístico denominado “Isla Primavera”.

8. En virtud de que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) intervino en la suspensión del corte de mangle, se le solicitó al delegado en Jalisco de la citada dependencia en coadyuvancia con este organismo, que informara las causas que motivaron su intervención, citara el estado jurídico de la suspensión y, de ser posible, enviara fotocopia certificada del expediente administrativo instaurado.

9. Asimismo, se requirió el auxilio y colaboración del delegado en Jalisco de la Semarnat para que informara el estado que guardaba el cambio de uso de suelo del proyecto turístico “Isla Primavera” en el municipio de Cihuatlán y si el dictamen de impacto ambiental contemplaba el corte de mangle, el relleno de la laguna y la afectación al hábitat de las especies migratorias de la zona; asimismo, de ser posible que remitiera fotocopia certificada de la autorización del proyecto citado.

10. Mediante oficio DEDSZC-442/07 el maestro en ciencias [...], jefe del Departamento de Estudios para el Desarrollo Sustentable de las Zonas Costeras del CUCSUR, informó que se designaría una comisión de investigadores de esa institución para elaborar un dictamen técnico sobre los impactos ambientales que serían generados en la laguna Barra de Navidad si el proyecto turístico denominado “Isla Primavera” fuera desarrollado tal y como fue autorizado en 2001.

11. El 21 de septiembre de 2007, personal de esta institución, en compañía de autoridades del Ayuntamiento de Cihuatlán, Jalisco, del jefe del Departamento de Estudios para el Desarrollo Sustentable de las Zonas Costeras del CUCSUR y de un representante de la oficina del Abogado General de la Universidad de Guadalajara, llevó a cabo una inspección de campo en la laguna de Barra de Navidad, donde se pretende construir el desarrollo turístico “Isla Primavera”.

Durante la inspección, se sostuvieron entrevistas con los representantes de la empresa “Sea Way”, quienes tuvieron la oportunidad de exponer su proyecto y lo entregaron por escrito; de igual forma se realizó una mesa de trabajo con los regidores del Ayuntamiento de Cihuatlán.

12. En virtud de la inspección realizada y de la información recabada respecto a que el Ayuntamiento de Cihuatlán, carecía de Reglamento de Ecología, así como de otras anomalías detectadas, mediante oficio 3030/07/III del 24 de septiembre de 2007 se solicitó al presidente municipal como medida cautelar la elaboración, consulta, aprobación y publicación del Reglamento de Ecología Municipal, que se realizaran las medidas necesarias para evitar que los ciudadanos tiren basura u ocasionen daños al entorno ecológico, particularmente a la zona de manglares, y que además iniciaran una campaña de difusión sobre delitos ambientales.

13. El 26 de septiembre de 2007, por oficio sin número, el presidente municipal de Cihuatlán aceptó las medidas cautelares dictadas por esta institución.

14. Mediante oficio sin número signado por el presidente municipal de Cihuatlán Enrique González Gómez, el 26 de septiembre de 2007, informó a este organismo la aceptación de la medida cautelar y puntualizó que en la próxima reunión del pleno del ayuntamiento informaría a sus integrantes la magnitud del daño ecológico que se ocasionaría si se aprueba definitivamente el proyecto y las consecuencias legales para el gobierno municipal en caso de incurrir en violaciones a los derechos ecológicos previstos en la legislación nacional e instrumentos internacionales.

15. A través de oficio sin número, la licenciada Ma. Guadalupe López Torres, el ingeniero Ignacio Morett Morán, el doctor Carlos Salas Chávez, la licenciada Rosa Belén Luna García, Salvador Santana Gutiérrez, Ma. del Refugio Pérez Sánchez, el Arturo García López y Juan José Flores González, todos regidores del Ayuntamiento de Cihuatlán, dieron respuesta al requerimiento realizado por esta institución y puntualizaron que respecto al proyecto turístico denominado “Isla Primavera”, la empresa desarrolladora “Sea Way S.A. de C.V.” dio aviso al Ayuntamiento de Cihuatlán del proyecto el 22 de enero de 2007. De dicho aviso se desprendía la realización de la delimitación del área del proyecto y en consecuencia, la tala de arbolado, vegetación y ejecución de otras actividades acordes con lo autorizado, incluso lo referente al cambio de uso de suelo conforme a la manifestación de impacto ambiental de fecha 11 de diciembre de 2001 y lo cual en su momento no fue informado al pleno del ayuntamiento; en virtud de lo anterior y ante la tala de mangle dentro del municipio, en sesión del pleno de fecha 24 de julio de 2007 se acordó suspender temporalmente el corte en el manglar en

tanto se sometía a un estudio y análisis el proyecto presentado por la empresa “Sea Way”.

Agregaron que los permisos que la empresa mostró y acompañó al municipio son permisos y autorizaciones que se desarrollan en su totalidad dentro de la Zona Marítima Terrestre, superficie dentro de la cual el gobierno municipal carece de competencia alguna.

Manifestaron también que “... el legítimo reclamo de una sociedad [...] nos pide condiciones y oportunidades de desarrollo [...] que el desarrollo puede ser compatible con el medio ambiente. Y de no ser así que esto lo determinen las instancias facultadas para hacerlo...”. Anexaron al escrito firmas de apoyo de ciudadanos del municipio.

16. El 28 de septiembre de 2007, mediante oficio PFPA-JAL/SJ/57/2590/2007 signado por el doctor José de Jesús Becerra Soto, delegado en Jalisco de la Profepa, se dio respuesta al requerimiento realizado por esta institución e informó que con motivo de la autorización para el cambio de uso del suelo de terrenos forestales emitido por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, se ordenó una visita de verificación del cumplimiento de las condiciones a las que quedó restringido el derribo de mangle por un volumen de 588.134 m³ RTA, y como resultado de la inspección se pudo constatar el cambio en la poligonal del área de afectación del proyecto originalmente autorizado a la sociedad mercantil, situación por la cual se inició el expediente administrativo PFPA-JAL/57/230/07 y se ordenó como medida de seguridad la suspensión total temporal de la autorización en tanto la empresa no obtuviera la autorización de la Semarnat de la poligonal definitiva del proyecto. Agregó que se solicitaría la información técnica de la Delegación en Jalisco de la Semarnat y de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la citada dependencia federal.

17. El 4 de octubre de 2007, por oficio SEMARNAT/JAL-UJ-331/2007, el ingeniero José de Jesús Álvarez Carrillo, delegado en Jalisco de la Semarnat, informó que se encuentran en estudio, análisis y evaluación dos solicitudes presentadas por la empresa “Sea Way”, que comprenden la solicitud de modificación a la poligonal del área autorizada, así como ampliación de términos y plazos establecidos en la autorización del estudio técnico justificativo de cambio de

uso de suelo de terrenos forestales del proyecto antes mencionado. Agregó que el dictamen de impacto ambiental contempla la remoción de mangle; sin embargo, la autorización está sujeta al resultado de la evaluación de los documentos, así como a la suspensión que emitió la delegación federal en Jalisco de la Profepa.

18. El 28 de enero de 2008 se emitió propuesta de conciliación a los integrantes del pleno del H. Ayuntamiento de Cihuatlán, consistente en:

Primero. Que en la próxima sesión del Ayuntamiento se apruebe un acuerdo con los siguientes puntos:

1. Se revoque la autorización del cambio de uso del suelo para la realización del proyecto denominado “Isla Primavera”.
2. Se gire atento oficio a la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de Jalisco, y a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas CONAANP en el que se solicite que la Laguna de Barra de Navidad sea declarada como humedal de importancia internacional, dentro de la Convención Internacional identificada como Ramsar.
3. Se solicite al Presidente Municipal que gire las instrucciones necesarias y a quien corresponda de la administración a su cargo, para que se inicie un proceso de Ordenamiento Ecológico Territorial del municipio de Cihuatlán, con el fin de ordenar las actividades en las zonas aledañas a la Laguna Barra de Navidad, así como en la cuenca en general, para lo anterior se deberán coordinar las acciones con la SEMADES y la SEMARNAT.
4. Se instruya al Presidente Municipal o a quien corresponda la gestión ante la SEMARNAT, la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) e instancias correspondientes, para que se rehabilite el flujo hidrológico del área del manglar y la laguna aledaña al antiguo basurero localizado dentro de la Laguna Barra de Navidad, el cual fue modificado por rellenos que formaron lo que hoy se conoce como “El Conchero”; lo anterior para rehabilitar el mangle que esta en proceso de desecación y sometido a estrés ambiental y de devolver el flujo hidrológico en esta zona de la laguna para incrementar la prestación de servicios ambientales de la laguna.
5. Se instruya a la Dirección de Ecología, para que se tomen las medidas necesarias para realizar un programa de atención a la zona del manglar y se lleve a cabo la colocación de letreros para prohibir que se siga tirando basura en la rivera de la Laguna de Barra de Navidad, además instruya la Dirección de Seguridad Pública para que el

personal a su cargo efectúe constantes rondines de vigilancia con la finalidad de evitar que los ciudadanos tiren basura u ocasionen daños al entorno ecológico, de igual manera inicie una campaña de difusión sobre los delitos ambientales.

6. Se gire oficio a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación SAGARPA y a la SCT, para la elaboración un plan de ordenamiento pesquero y portuario en la Laguna Barra de Navidad, que propicie la convivencia y solución de conflictos de los distintos sectores productivos que utilizan la laguna (pescadores, prestadores de servicios turísticos, transporte marítimo dentro de la laguna, restauranteros, marinas, etc.), que favorezca la protección y conservación de la laguna y del mangle.

7. Se ordene remitir fotocopia certificada del Reglamento de Ecología del Ayuntamiento de Cihuatlán, Jalisco.

Segundo. Que el Ayuntamiento de Cihuatlán, Jalisco, solicite el apoyo de la Universidad de Guadalajara y otras Instituciones para estudiar el proceso de sedimentación de la Laguna Barra de Navidad, que hoy es uno de los principales procesos que amenazan la supervivencia de la laguna y la prestación de sus servicios ambientales.

Tercero. Solicite a la Universidad de Guadalajara u otras instancias de reconocido prestigio en la materia, realicen un estudio de los humedales existentes en el municipio, en el que se determine el grado de afectación ambiental que presentan y se determinen las acciones a seguir para la restauración, conservación y evaluación del impacto ambiental.

19. El 2 de febrero de 2008 la laguna de Barra de Navidad fue declarada como humedal de importancia e identificada como sitio Ramsar.

20. El 7 de febrero de 2008, personal de esta institución, acudió a la sesión del pleno del Ayuntamiento de Cihuatlán donde se le dio lectura y se notificó la propuesta de conciliación.

21. Mediante el oficio 0426/06082/2008 del 19 de febrero de 2008 signado por el licenciado Fernando José Montes de Oca y Domínguez, procurador estatal de Protección al Ambiente, informó que la laguna de Barra de Navidad ya había sido declarada como humedal de importancia e identificada como sitio Ramsar, lo anterior conforme a lo publicado en la página de internet de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

22. A través del oficio PFPA-JAL/SJ/175.4/0761/08 del 19 de febrero de 2008, firmado por José de Jesús Becerra Soto, delegado de la Profepa, informó que la resolución emitida por esta defensoría pública de derechos humanos fue incorporada al expediente PFPA-JAL/57/230/07 que se desahoga en esa delegación, para que surtiera los efectos legales a que hubiese lugar.

II. EVIDENCIAS

1. Se recabó fotocopia certificada de la sesión 18 del pleno del Ayuntamiento de Cihuatlán, de fecha 24 de julio de 2007 en la que se asentó:

Al duodécimo punto.- Asuntos Generales.

Caso sobre el derribo y tumba de manglar programado por la empresa Sea Way de Barra de Navidad, municipio de Cihuatlán, Jalisco.

Por unanimidad de los once ediles presentes en la sesión ordinaria de Ayuntamiento, se aprueba de conformidad al artículo N° 1 de la Ley de la Vida Silvestre, suspender temporalmente el derribo de manglar contemplado en el proyecto presentado por la empresa Sea Way, en Barra de Navidad, municipio de Cihuatlán, Jalisco, y se considera la autorización del proyecto, previo estudio, análisis y adecuación de la factibilidad del mismo, dado que esta Municipalidad no esta en contra de la inversión y el desarrollo dentro del Municipio.

2. Copia certificada de la sesión 22 del pleno del Ayuntamiento de Cihuatlán, de fechas 27 y 28 de agosto de 2007, de la que se advierte:

Al décimo cuarto punto.- Análisis, discusión y en su caso aprobación del proyecto “Isla Primavera” que presenta la empresa “Sea Way S.A. de C.V.” en la localidad de Barra de Navidad, municipio de Cihuatlán, Jalisco, representada por la C. [...].

La lic. Ma. Guadalupe López Torres, informó que en cuanto al permiso vencido el 24 del presente mes, la empresa ya solicitó una prórroga y que el Gobierno Federal será quien lo decida.

El Profesor Arturo Salas, Síndico Municipal le da lectura al predictamen enviado vía electrónica (y por lo tanto sin firma) haciendo el comentario de que el predictamen ofrece alternativas para posibilitar el desarrollo del proyecto Isla Primavera, siempre y cuando se realicen las adecuaciones necesarias para evitar afectación al manglar.

El Regidor Juan José Flores González propone que se otorgue la carta de congruencia y que si en las instancias federales lo rechazan esto será un problema independiente de este ayuntamiento y que lo importante es que la sociedad acepta y apoya el proyecto.

Después de discutirse amplia y suficientemente el tema, por unanimidad de los 10 ediles presentes en la sesión ordinaria de Ayuntamiento, celebrada los días 27 y 28 de agosto de 2007, se llegó al siguiente punto de acuerdo:

a). Se autoriza el proyecto Isla Primavera ubicado en la localidad de Barra de Navidad, municipio de Cihuatlán, Jalisco, promovido por la empresa Sea Way S.A. de C.V. respaldado por la autorización otorgada por la Subdelegación de Gestión para la Protección Ambiental y Recursos Naturales (unidad de gestión ambiental) con número de oficio SGANR.014.02.01.01.817/05 para su primera etapa, dando cumplimiento la empresa al ordenamiento ecológico y de sanidad sustentable.

b). Se ratifica la carta de congruencia necesaria para la realización del proyecto.

c). Se autoriza el cambio de uso del suelo del área del proyecto, como trazos y usos y destinos, como lo señala el artículo 12 fracción XX, artículo 176, 177 y 178 de la Ley de Desarrollo Urbano para uso turístico.

d). Que la Comisión Edilicia de Obras Públicas y la Dirección de Obras Públicas Municipal, se coordinen para darle cabal seguimiento y cumplimiento a las obligaciones adquiridas por la empresa Sea Way S.A. de C.V. previo cumplimiento con los ordenamientos emitidos por las dependencias oficiales y sujetos a las Leyes aplicables en la materia.

3. Resolución emitida el 24 de agosto de 2005 por la Subdelegación de Gestión para la Protección Ambiental y Recursos Naturales, Unidad de Gestión Ambiental, dependiente de la Semarnat delegación Jalisco, mediante la cual se resuelve la autorización condicionada por excepción para el cambio de utilización de terrenos forestales para la construcción del fraccionamiento “Isla Primavera” en el municipio de Cihuatlán.

4. Resolución emitida el 29 de junio de 2007 por la Subdelegación de Gestión para la Protección Ambiental y Recursos Naturales, Unidad de Gestión Ambiental, dependiente de la Semarnat, delegación Jalisco, mediante la cual se otorga el cambio de titularidad de la empresa Primavera de Barra, S A de C V representada por [...], la cual cambia a la empresa “Sea Way”, S A de C V representada por [...].

5. Escrito del 16 de julio de 2007, signado por [...], representante de la empresa Sea Way, dirigido al director de Ecología del Ayuntamiento de Cihuatlán, en el que informa al ayuntamiento que a partir del 11 de julio de 2007 se inició con la preparación del sitio para la construcción del desarrollo turístico denominado “Isla Primavera”.

6. Escrito del 24 de julio de 2007, signado por [...] representante de la empresa Sea Way, dirigido al director de Ecología del Ayuntamiento de Cihuatlán, mediante el cual hacen llegar el estudio de manifestación de impacto ambiental en su modalidad regional del proyecto denominado “Isla Primavera” y que obra en la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental desde el 1 de junio de 2001.

7. Predictamen técnico del desarrollo turístico “Isla Primavera” emitido por el Centro Universitario de la Costa Sur / División de Desarrollo Regional / Departamento para Estudios del Desarrollo Sustentable de las Zonas Costeras de la Universidad de Guadalajara, en el que se concluyó que en virtud de que las legislaciones de los años 2001 cuando se aprobó la construcción y 2005 que es la actual, difieren, por lo que el proyecto tal y como está planteado no se avala técnicamente, sin embargo, dada la relevancia que éste podría tener en la economía local y regional, consideran que existen algunas opciones técnicas que podrían revisarse y que le darían viabilidad.

8. Acta circunstanciada de la inspección ocular realizada el 21 de septiembre de 2007 realizada por personal de esta institución, a la que acudieron el maestro [...], del Departamento de Estudios para el Desarrollo Sustentable de Zonas Costeras del Centro Universitario de la Costa Sur de la Universidad de Guadalajara, el maestro [...] jefe de la Unidad de Procedimientos y Asesoría Jurídica, de la Oficina del Abogado General de esa casa de estudios; el profesor Arturo Salas Hernández, el ingeniero Francisco Javier González Guerrero y Bernabé Guerrero Manzano; síndico, secretario general y director de Seguridad Pública, respectivamente, del Ayuntamiento de Cihuatlán, además de los regidores Arturo García López, María Guadalupe López Torres, Salvador Santana Gutiérrez, Ignacio Moret Morán y Ma. del Refugio Pérez Sánchez.

Los regidores manifestaron que sería la primera vez que se estableciera un compromiso por parte de los desarrolladores del proyecto “Isla Primavera”, para ocupar productos y servicios del lugar, lo que beneficiaría a los ejidos, comerciantes y mano de obra, pues se ocuparía arena, piedra, insumos perecederos y no perecederos de los establecimientos locales, así como maquinaria, camiones de volteo o trascabos de los negocios del lugar.

En esta inspección se constataron los siguientes puntos:

- a) Que una parte de este lugar funcionó como relleno sanitario de los poblados de Jaluco, Barra de Navidad y Melaque, pero que hace trece años dejó de ser utilizado como tal pero se advierte que en el lugar que se rellenó con basura ya se recupera la vegetación en los márgenes del área, que es una extensión aproximada de 2 hectáreas.
- b) La vegetación de la zona se compone de cuatro especies de mangle: blanco, rojo, negro y botoncillo, además de mareños, huizaches, bejucos, hiedras, enredaderas y vidirillo; la fauna terrestre está compuesta de reptiles, iguanas, lagartijas, cangrejos e insectos diversos.
- c) En los márgenes de la laguna hay vegetación y algo de mangle, que puede regenerarse abriendo canales para que circule el agua, e incluso se aprecia que el mangle está regresando al área del relleno sanitario, pues se ven plantas de un metro de altura o más. También se encontraron huellas y rastros de ganado que se mete a pastar, pues hay pisadas, así como excremento fresco y seco.
- d) En la zona hay mapaches, cocodrilos, rastros de garzas que rascan nidos en busca de alimentos, así como cangrejos en los bordes de la laguna con agua; hay huellas que al parecer corresponden a diversos animales y aves.
- e) En el lugar en el que fue la primera tala de mangle se aprecia que de entonces a la fecha se ha regenerado parte del mangle, ya que presentan retoños con hojas primarias.
- f) A bordo de una lancha se realizó un recorrido para conocer los lugares del proyecto “Isla Navidad” y nos encontramos con áreas artificiales, por la entrada a la marina del hotel Cabo Blanco, que son terrenos ganados al mar, pues fue balastre que se dragó para la construcción de los embarcaderos de la marina del referido hotel.
- g) Se establece que con marea alta la laguna alcanza una profundidad de 3 metros, con marea baja es de 1.5 a 2 metros de profundidad, y que el mangle alcanza una altura de 7 a 8 metros, con respecto al espejo de agua de la laguna; que se aprecia una vegetación abundante y cerrada con unos pequeños canales.
- h) Se aprecian moluscos de concha pegados a la raíz del mangle, los cuales producen ostión, almeja y pata de mula.
- i) La laguna Barra de Navidad tiene una extensión de 376 hectáreas de espejo de agua y 138 hectáreas de manglar a su alrededor; que las principales modificaciones del vaso lacustre fueron por la construcción del hotel Isla Navidad, lo cual provocó el dragado de gran cantidad de balastre que se depositó en lo que hoy se conoce como Punta Vela, al rellenar la laguna, lo cual ocasionó la pérdida de una gran cantidad de mangle.

- j) La tala y modificación de la laguna, al construir la “escollera”, vino a modificar y provocar que ahora se esté asolvando y la playa esté desapareciendo; la intención de la escollera era que las cosas fueran al contrario, pero el problema es que no se ha terminado.
- k) Se nos informó que los complejos turísticos que existen alrededor de la laguna, conocidos como Cabo Blanco y Grand Bay Hotel, se sacaron grandes cantidades de tierra y arena para rellenar otras partes de la laguna, con el aparente propósito de construir.

9. Dictamen técnico sobre impactos ambientales del proyecto turístico “Isla Primavera”, elaborado por la comisión técnica integrada por los doctores en ciencias [...] , pertenecientes al Departamento de Estudios para el Desarrollo Sustentable de Zonas Costeras, Centro Universitario de la Costa Sur de la Universidad de Guadalajara, en el que se concluyó que no se avala técnicamente este proyecto tal y como está planteado, ya que no es viable y provocará daños ambientales irreversibles en la laguna Barra de Navidad; sin embargo, dada la relevancia que podría tener para la economía local y regional, se considera que existen algunas opciones técnicas que podrían revisarse y que lo harían viable.

10. Escrito del 18 de septiembre de 2007, signado por la licenciada Rosa Alicia Limón Jaramillo y dirigido al ingeniero Juan Elvira Quezada, titular de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante el cual le hace saber que los miembros del Núcleo Estatal Jalisco del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat no aprueban el desmonte de 8.5 hectáreas de mangle que se pretende realizar en el proyecto “Isla Primavera” y solicita que con apego a la ley no se otorgue la prórroga de la autorización de cambio de uso de suelo al citado proyecto ya que la Ley General de Vida Silvestre señala en su artículo 1º que las especies en riesgo como lo es el manglar, son reguladas por dicha ley y no la forestal, la cual en ningún momento prevé el cambio de uso de suelo en hábitat de alguna especie en riesgo.

11. Oficio DTAP/255/2007 que firma la doctora Patricia Koleff, directora de Análisis y Prioridades de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), dirigido a la licenciada María del Rayo Calderón, miembro del Núcleo Estatal del consejo Consultivo de la Semarnat en Jalisco, en el que realiza un análisis con relación a la controversia entre el municipio de Cihuatlán y la empresa “Sea Way” promovente del desarrollo turístico “Isla Primavera”. Cita que la laguna Barra de Navidad, además de su valor como destino turístico, tiene una particular importancia socioeconómica, ya que constituye un

lugar natural de resguardo y abastecimiento para embarcaciones que prestan servicios turísticos-recreativos y pesqueros. Por esta razón resulta prioritario proteger la zona de manglares, ya que representa una garantía de protección para toda la infraestructura asentada en los márgenes y en el cuerpo de agua, actúa como una barrera contra la erosión de las orillas de la laguna y como zona de refugio y alimentación de una gran diversidad de especies; ya que de esta manera, agrega, antes de promover nuevos proyectos de inversión en la laguna, es indispensable generar un profundo conocimiento del funcionamiento actual del ecosistema a fin de revertir el deterioro y rehabilitar las áreas impactadas, proteger y reforestar las zonas de manglar y establecer dispositivos de acción con una amplia participación social. El desarrollo de la región no debe basarse en la destrucción de sus recursos naturales, que eventualmente vendrán a repercutir no solo en el bienestar integral de sus habitantes, sino en planes de desarrollo y acciones que garanticen la continuidad de los procesos naturales de sus ecosistemas.

12. Copia del decreto por el que se adiciona al artículo 60 TER y se agrega un segundo párrafo al artículo 99; todos ellos de la Ley General de Vida Silvestre.

13. [...] y [...], en representación de la empresa “Sea Way”, hicieron entrega de la siguiente documentación:

- a). Copia simple de la resolución de Manifestación Ambiental.
- b). Copia simple de la autorización de Cambio de Uso de Suelo.
- c). Copia simple de cambio de titular de la autorización de Cambio de Uso de Suelo.
- d). Carpeta de presentación de Sea Way.
- e). CD de audio de la sesión ordinaria celebrada el 27 y 28 de agosto de 2007.
- f). Copia del punto de acuerdo, donde se somete a votación por unanimidad a favor del proyecto “Isla Primavera” que lleva a cabo la empresa Sea Way.
- g). Copia simple de una inspección realizada el 2 de mayo de 2006 por la dependencia Profepa.
- h). Legajo de firmas de apoyo al desarrollo “Isla Primavera”.
- i). Recorte de periódicos donde señala que se toma la voz del pueblo a favor del desarrollo.
- j). Constancia expedida por el H. Ayuntamiento Constitucional a favor de la empresa el 22 de enero de 2007.

k). Fotografía donde aparece el presidente municipal y sus más allegados el 12 de julio, en la que señalan que el primer edil se da por enterado del inicio de obra.

14. Fichas informativas de los humedales Ramsar y de la laguna Barra de Navidad, correspondiente a los meses de octubre y diciembre de 2007, compilada por los doctores [...] y [...], así como el maestro en ciencias [...], todos docentes del Departamento de Estudios para el Desarrollo Sustentable de Zonas Costeras del CUCSUR, mediante los cuales se acredita la gestión ante la Organización de las Naciones Unidas para que la laguna Barra de Navidad sea considerada como un humedal de importancia internacional, dentro de la Convención Internacional Ramsar, la cual protege a los manglares y humedales críticos.

III. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN

Análisis de pruebas y observaciones

Con base en el análisis de las pruebas y observaciones, la Comisión Estatal de Derechos Humanos determina que fueron violados los derechos humanos a la conservación del medio ambiente, al patrimonio común de la humanidad, a la legalidad y a la seguridad jurídica. Esta conclusión tiene sustento jurídico en un análisis basado en los preceptos constitucionales, así como en una interpretación sistemática, integral, literal, histórica, principalista y comparatista, que se llevó a cabo con las normas mínimas de argumentación.

DERECHO A LA CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y DERECHO AL PATRIMONIO COMÚN DE LA HUMANIDAD.

Los derechos a disfrutar de un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, así como el de disfrutar del patrimonio común de la humanidad, entre el que se encuentran los recursos naturales, se clasifican dentro de los denominados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, que buscan incentivar el progreso social y elevar la calidad de vida de todos los pueblos, lo anterior en un marco de respeto y colaboración mutua entre las distintas naciones de la comunidad internacional. Corresponde al Estado garantizar estos derechos mediante la implementación y

ejecución de programas tendentes a evitar la alteración del medio ambiente y daños a los ecosistemas.

Estos derechos adicionan un presupuesto general que condiciona todo el desenvolvimiento de la autonomía individual y, por consiguiente, afecta el ejercicio de los demás derechos individuales, ya que la calidad de vida, y en particular el ambiente adecuado, delinean el escenario en el que se desenvuelven los sujetos. Lo anterior lleva a concluir que sin éste, no sólo el ejercicio de los derechos no sería el deseado, sino que, en caso extremo, simplemente no habría vida humana, ni sociedad ni derecho.

La sola incorporación de estos derechos al sistema jurídico es insuficiente para tutelar los intereses relacionados con el entorno de los seres humanos. Ante ello, la población precisa contar con mecanismos de participación en el diseño y aplicación de las políticas públicas relativas al cuidado y preservación de los recursos naturales, y que frente a la eventual contravención de sus derechos por parte de una dependencia de gobierno o de un particular, la población pueda denunciar los hechos ante órganos autónomos e independientes de la administración estatal que les den certeza jurídica de que actuarán y obligarán a particulares y entes públicos a actuar bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a que se refiere la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin mecanismos de participación ciudadana, de denuncia y sanción, todo marco jurídico carece de sentido.

Los derechos a la conservación del ambiente y a disfrutar del patrimonio común de la humanidad generan otros, con diversas obligaciones para los órganos del Estado, a fin de establecer y operar mecanismos que conduzcan su reconocimiento y restitución, no únicamente como la materialización de una garantía reconocida en el texto constitucional, sino como un requisito elemental para la tutela efectiva de los derechos sociales.

La responsabilidad que sociedad y gobierno tienen respecto al equilibrio ecológico comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de vida de las futuras generaciones. La prevención de las causas que los generan es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos. La coordinación entre

los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad son indispensables para la eficacia de las acciones ambientales.

En relación con estos derechos, y en particular a la conservación del medio ambiente, el artículo 4º, quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho subjetivo de todo individuo a un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el territorio nacional, así como la protección de la salud.

No sólo la legislación interna reconoce este derecho, también se encuentra previsto en los siguientes instrumentos internacionales.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 25 se expresa: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, y el bienestar...”¹

En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el 2 de mayo de 1948, se establece lo siguiente:

Artículo XI: ... toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.

En la Declaración sobre la Preservación del Medio Ambiente en América Latina y el Caribe, se afirma: “... III. La encrucijada actual reclama solidaridad activa y participativa de la comunidad internacional y, en consecuencia, es preciso destinar fondos para hacer posible el desarrollo y la protección del medio ambiente en forma paralela”. La conferencia en su conclusión final refiere:

Promoveremos que nuestros gobiernos desarrollen un sistema de planeación democrática relativo al medio ambiente y adopten medidas de evaluación del impacto ambiental de las obras de infraestructura para proteger los mantos acuíferos, cuidar las zonas de captación de las presas, preservar los bosques y conservar el suelo, como condiciones para que se den

¹ Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el 10 de diciembre de 1948.

normalmente procesos hidrológicos locales, regionales y como la mejor forma de asegurar el desarrollo de estos recursos naturales. Para ello, deseamos señalar la conveniencia de ordenar los asentamientos urbanos, los establecimientos industriales y las explotaciones agropecuarias. Nos proponemos regular las descargas industriales y domésticas no controladas sobre el medio biótico y abiótico; establecer reservas en sitios de descarga de los acuíferos, e incorporar sistemas de tratamiento y reutilización del agua, que en los últimos años ha sido uno de los recursos más vulnerados.²

La Declaración sobre el Progreso y Desarrollo en lo Social, adoptada en la Asamblea General de la ONU, resolución 2542 (XXVI), 11 de diciembre de 1969, en los siguientes artículos refiere que los estados se comprometen a:

Artículo 25

- a) La adopción de medidas jurídicas y administrativas en los planos nacional e internacional para la protección y mejora del medio humano.
- b) La utilización y explotación, de conformidad con regímenes internacionales apropiados, de los recursos existentes en regiones del medio ambiente tales como el espacio ultraterrestre y los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional, con objeto de complementar, en todo país, sea cual fuere su situación geográfica, los recursos nacionales disponibles para la consecución del progreso y desarrollo en lo económico y lo social, prestándose especial consideración a los intereses y necesidades de los países en desarrollo.

Artículo 27

- a) La realización de un desarme general y completo y el encauzamiento de los recursos progresivamente liberados que puedan utilizarse para el progreso económico y social para el bienestar de todos los pueblos, y en particular en beneficio de los países en desarrollo;

Por su parte la Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano, suscrita en Suecia el 16 de junio de 1972 y que se constituye en un documento de relevancia para atender la defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras, que se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, y ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales

² Esta declaración fue fruto de la Primera Conferencia Interparlamentaria sobre el Medio Ambiente en América Latina y el Caribe, celebrada en la ciudad de México, del 23 al 25 de marzo de 1983.

ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas, entre otros puntos señala los siguientes:

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales del 16 de diciembre de 1966, en vigor en México desde el 23 de junio de 1981, se determina lo siguiente: “Artículo 12. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para [...] b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente”.

Principio 1. El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente 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 ambiente para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven 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.

Principio 2. Los recursos naturales de la tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y, especialmente, muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

Principio 3. Debe mantenerse y, siempre que sea posible, restaurarse o mejorarse la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables.

Principio 4. El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestres y su hábitat, que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y la fauna silvestres.

Principio 5. Los recursos no renovables de la tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparte los beneficios de tal empleo.

Principio 6. Debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas o de otras materias a la liberación de calor, en cantidades o concentraciones tales que el medio ambiente no puede neutralizarlas, para que nos se causen daños graves o irreparables a los ecosistemas. Debe apoyarse la justa lucha de los pueblos de todos los países contra la contaminación.

Principio 7. Los Estados deberán tomar todas las medidas posibles para impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud del hombre, dañar los recursos vivos y la vida marina, menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otras utilizaciones legítimas del mar.

[...]

Principio 11. Las políticas ambientales de todos los Estados deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo y no deberían coartar ese potencial ni obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida para todos, y los Estados y las organizaciones internacionales deberían tomar las disposiciones pertinentes con miras a llegar a un acuerdo para hacer frente a las consecuencias económicas que pudieran resultar, en los planos nacional e internacional, de la aplicación de medidas ambientales.

Principio 13. A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente humano en beneficio de su población.

Principio 14. La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente.

Principio 15. Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio ambiente y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos. A este respecto deben abandonarse los proyectos destinados a la dominación colonialista y racista.

Principio 16. En las regiones en que exista el riesgo de que la tasa de crecimiento demográfico o las concentraciones excesivas de población perjudiquen al medio ambiente o desarrollo, o en que la baja densidad de población pueda impedir el mejoramiento del medio ambiente humano y obstaculizar el desarrollo, deberían aplicarse políticas demográficas que respetasen los derechos humanos fundamentales y contasen con la aprobación de los gobiernos interesados.³

³ Como fruto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972.

En el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establece en su artículo 10: “Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social...”. El artículo 11 refiere: “Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. Los estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”.⁴

Por su parte el Convenio para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural suscrito en París, Francia el 16 de noviembre de 1972, señala:

ARTÍCULO 1

A los efectos de la presente Convención se considerará "patrimonio cultural": los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia, los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia, los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

ARTÍCULO 2

A los efectos de la presente Convención se considerarán "patrimonio natural": los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico, las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico, los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

ARTÍCULO 3

⁴ También llamado Protocolo de San Salvador, aprobado por la Asamblea General de la OEA el 17 de noviembre de 1988.

Incumbirá a cada Estado Parte en la presente Convención identificar y delimitar los diversos bienes situados en su territorio y mencionados en los artículos 1 y 2.

ARTÍCULO 4

Cada uno de los Estados Partes en la presente Convención reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, le incumbe primordialmente. Procurará actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos de que disponga, y llegado el caso, mediante la asistencia y la cooperación internacionales de que se pueda beneficiar, sobre todo en los aspectos financiero, artístico, científico y técnico

Los anteriores instrumentos internacionales son válidos como fuentes del derecho de nuestro país ya que es integrante de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos. Además, los tratados internacionales son Ley Suprema de la Unión, tal y como se establece en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, que al efecto señala:

Esta constitución, las leyes del congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la Republica, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema en toda la Unión, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

Para mayor abundamiento en la explicación sobre la vigencia del derecho internacional en el sistema jurídico mexicano, es conveniente citar lo que al respecto ha considerado el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la jerarquía de las normas jurídicas en México, a través de la siguiente tesis de jurisprudencia:

TRATADOS INTERNACIONALES.

SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar

de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de “leyes constitucionales”, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas.

PRECEDENTES

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 60, octava época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.”⁵

En su anterior integración, ese máximo tribunal había adoptado una posición distinta en el rubro que dice: “Leyes federales y tratados internacionales, tienen la misma jerarquía.”⁶ Sin embargo, el pleno vio oportuno abandonar tal criterio y

⁵ Localizado en la novena época y publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999. Tesis: P. LXXVII/99, p. 46.

⁶ Tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*, número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27.

asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal. De forma aleatoria a este debate, surge la conclusión incuestionable de que los instrumentos internacionales son parte integrante del sistema jurídico mexicano y su consecuencia directa es la obligación de su aplicación.

A los argumentos anteriores habría que agregar el análisis del artículo 4° de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que complementa y clarifica la recepción y aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito interno, ya que de manera literal reconoce como parte del catálogo de derechos los contenidos en los diversos instrumentos internacionales que el gobierno federal haya suscrito y ratificado, tal como se desprende de la siguiente cita:

Artículo 4. [...]

Se reconocen como derechos de los individuos que se encuentren en el territorio del Estado de Jalisco, los que se enuncian en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno Federal haya firmado o de los que celebre o forme parte.

El derecho a la conservación del medio ambiente se encuentra tutelado de igual manera en los artículos 1°, 2° y 15 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que a continuación se transcriben:

Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;

II. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;

III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;

IV. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;

V. El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;

VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;

VII. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;

VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución;

IX. El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y

X. El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

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

Artículo 2°. Se consideran de utilidad pública:

I. El ordenamiento ecológico del territorio nacional en los casos previstos por ésta y las demás leyes aplicables;

II. El establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración ecológica;

III. La formulación y ejecución de acciones de protección y preservación de la biodiversidad del territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, así como el aprovechamiento de material genético; y

IV. El establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas.

Artículo 15. Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

I. Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;

II. Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad;

III. Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico;

IV. Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales;

V. La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones;

VI. La prevención de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos;

VII. El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad;

VIII. Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;

IX. La coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas;

X. El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza;

XI. En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XII. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho;

XIII. Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables;

XIV. La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable;

XV. Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable;

XVI. El control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población;

XVII. Es interés de la nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce su soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción internacional;

XVIII. Las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante las demás naciones, promoverán la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales y globales;

XIX. A través de la cuantificación del costo de la contaminación del ambiente y del agotamiento de los recursos naturales provocados por las actividades económicas en un año determinado, se calculará el Producto Interno Neto Ecológico. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática integrará el Producto Interno Neto Ecológico al Sistema de Cuentas Nacionales, y

XX. La educación es un medio para valorar la vida a través de la prevención del deterioro ambiental, preservación, restauración y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y con ello evitar los desequilibrios ecológicos y daños ambientales.

Ley General de Vida Silvestre

Artículo 1o. La presente Ley es de orden público y de interés social, reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 y de la fracción XXIX, inciso G del artículo 73 constitucionales. Su objeto es establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, relativa a la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en el territorio de la República Mexicana y en las zonas en donde la Nación ejerce su jurisdicción.

El aprovechamiento sustentable de los recursos forestales maderables y no maderables y de las especies cuyo medio de vida total sea el agua, será regulado por las leyes forestal y de pesca, respectivamente, salvo que se trate de especies o poblaciones en riesgo.

Artículo 10. Corresponde a los Estados y al Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en esta

Ley y en las demás disposiciones aplicables, ejercer las siguientes facultades:

I. La formulación y conducción de la política estatal sobre la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre la que, en todo caso, deberá ser congruente con los lineamientos de la política nacional en la materia.

II. La emisión de las leyes para la conservación y el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, en las materias de su competencia.

III. La regulación para el manejo, control y remediación de los problemas asociados a ejemplares y poblaciones ferales, así como la aplicación de las disposiciones en la materia, dentro de su ámbito territorial.

IV. La compilación de la información sobre los usos y formas de aprovechamiento de ejemplares, partes y derivados de la vida silvestre con fines de subsistencia por parte de las comunidades rurales y la promoción de la organización de los distintos grupos y su integración a los procesos de desarrollo sustentable en los términos de esta Ley.

V. El apoyo, asesoría técnica y capacitación a las comunidades rurales para el desarrollo de actividades de conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, la elaboración de planes de manejo, el desarrollo de estudios de poblaciones y la solicitud de autorizaciones.

VI. La conducción de la política estatal de información y difusión en materia de vida silvestre; la integración, seguimiento y actualización del Sistema Estatal de Información sobre la Vida Silvestre en compatibilidad e interrelación con el Subsistema Nacional de Información sobre la Vida Silvestre, en el ámbito de su jurisdicción territorial.

VII. La creación y administración del registro estatal de las organizaciones relacionadas con la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.

VIII. La creación y administración del registro estatal de los prestadores de servicios vinculados a la transformación, tratamiento, preparación, aprovechamiento y comercialización de ejemplares, partes y derivados de la vida silvestre, así como la supervisión de sus actividades.

IX. La creación y administración del padrón estatal de mascotas de especies silvestres y aves de presa.

X. La coordinación de la participación social en las actividades que incumben a las autoridades estatales.

XI. La emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia de vida silvestre, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación en materia de conservación y aprovechamiento sustentable.

Artículo 24. En las actividades de conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre se respetará, conservará y mantendrá los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades rurales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat y se promoverá su aplicación más amplia con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas. Asimismo, se fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.

Artículo 60 TER.- Queda prohibida la remoción, relleno, transplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.

Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior las obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.

En el ámbito estatal, los derechos señalados se encuentran tutelados en los artículos 1°, 2°, 4°, 5°, 6°, 8°, 9°, 10°, 11, 12, 16, 21, 26, 27, 31, 33, 38, 41Bis, 41Ter, 65, 78, 106, 132, 144 y 147 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que a continuación se transcriben:

Artículo 1°. La presente ley es de orden público y de interés social, y tiene por objeto regular la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente y el patrimonio cultural en el estado de Jalisco, en el ámbito de competencia de los gobiernos estatal y municipales, con la finalidad de mejorar la calidad ambiental y la calidad de vida de los habitantes del estado y establecer el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Artículo 2°. Se considera de utilidad pública:

I. El ordenamiento ecológico del territorio del estado, en los casos previstos por esta ley, y las demás aplicables;

II. El establecimiento de áreas naturales protegidas de jurisdicción estatal o municipal, que se establezcan por decreto del Titular del Ejecutivo o por decreto del Congreso del Estado, a iniciativa de los gobiernos municipales;

III. El cuidado de los sitios necesarios para asegurar el mantenimiento e incremento de los recursos genéticos de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, frente al peligro de deterioro grave o extinción;

IV. El establecimiento de zonas intermedias de salvaguarda, con motivo de la presencia de actividades que afecten o puedan afectar el equilibrio de los ecosistemas o al ambiente del estado, en general, o de uno o varios municipios, que no fuesen consideradas altamente riesgosas, conforme a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos y otras disposiciones aplicables; y

V. La prevención, el control y la atenuación de la contaminación ambiental, en el territorio del estado.

Artículo 4°. Las atribuciones gubernamentales, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente que son objeto de esta ley, serán ejercidas, de conformidad con la distribución que hace la presente ley, sin perjuicio de lo que se disponga en otros ordenamientos aplicables.

Para efecto de la coordinación de acciones, siempre que exista transferencia de atribuciones, el gobierno del estado y los gobiernos municipales deberán celebrar convenios entre ellos o con la federación, en los casos y las materias que se precisan en la presente ley.

Artículo 5°. Compete al gobierno del estado y a los gobiernos municipales, en la esfera de competencia local, conforme a la distribución de atribuciones que se establece en la

presente ley, y lo que dispongan otros ordenamientos, así como los convenios de coordinación que al efecto se firmen:

I. La formulación de la política y de los criterios ambientales en el estado, congruentes con los que, en su caso, hubiese formulado la federación;

II. La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, en bienes y zonas de jurisdicción del gobierno del estado y de los gobiernos (sic) municipios, salvo cuando se trate de asuntos reservados a la federación;

III. La prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, en forma aislada o participativa con la federación, cuando la magnitud o gravedad de los desequilibrios ecológicos, o daños al ambiente, no rebasen el territorio del estado o de sus municipios, o no sea necesaria la acción exclusiva de la federación;

IV. La regulación, creación y administración de las áreas naturales protegidas estatales y municipales, que se prevén en el presente ordenamiento;

V. La prevención y el control de la contaminación de la atmósfera, generada en zonas o por fuentes emisoras de jurisdicción local;

VI. El establecimiento de las medidas para hacer efectiva la prohibición de emisiones contaminantes que rebasen los niveles máximos permisibles, salvo en las zonas o en los casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal;

VII. La inducción del aprovechamiento sustentable y la prevención y el control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal, y las concesionadas por la federación;

VIII. La prevención y control de la contaminación de aguas federales que el estado y los municipios tengan asignadas o concesionadas para la prestación de servicios públicos, y de las que se descarguen en las redes de alcantarillado de los centros de población, sin perjuicio de las facultades de la federación, en materia de tratamiento, descarga, infiltración y reuso de aguas residuales, conforme a esta Ley y demás normas aplicables;

IX. El ordenamiento ecológico del estado y de los municipios, a través de los instrumentos regulados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la presente ley y en las demás disposiciones aplicables, así como, mediante la promoción de las actividades económicas, o en su caso, la reorientación de las inversiones;

X. La regulación con criterios de sustentabilidad, del aprovechamiento de los minerales o sustancias no reservadas a la federación, que constituyan depósitos de naturaleza semejante a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición; de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de

alcantarillado, limpia, mercados y centrales de abasto, cementerios, rastros, tránsito y transporte local;

XII. La regulación de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos industriales y municipales que no estén considerados como peligrosos, conforme a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y sus disposiciones reglamentarias;

XIII. La expedición y aplicación, con criterios de mejora regulatoria, en el ámbito de sus respectivas competencias, de leyes y reglamentos que tiendan al cumplimiento de las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sus reglamentos y normas oficiales mexicanas, así como la expedición de la normatividad estatal para el cumplimiento de la presente ley y sus reglamentos, las cuales tiendan a incentivar el desarrollo económico del estado de manera sustentable;

XIV. Aplicar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las normas oficiales mexicanas expedidas por la federación y, en su caso, la normatividad que al efecto expida el titular del ejecutivo del estado o los gobiernos municipales;

XV. Concertar con los sectores social y privado, la realización de acciones, en el ámbito de sus competencias, conforme a la presente ley;

XVI. Conciliar la aplicación de la tecnología aprobada por la federación y/o el gobierno del estado y vigilar su aplicación por conducto de los organismos encargados del impulso, fomento y coordinación de las acciones encaminadas al desarrollo científico y tecnológico del estado, para reducir las emisiones contaminantes de la atmósfera, provenientes de fuentes fijas o móviles, en el ámbito de sus respectivas competencias;

XVII. Aplicar las normas oficiales mexicanas para la emisión máxima permisible de contaminantes de la atmósfera provenientes de vehículos automotores, incluido el transporte público;

XVIII. Establecer y en su caso, operar programas de mitigación de contaminación de la atmósfera, por conducto de las autoridades competentes, para limitar la circulación de los vehículos cuyos niveles de emisión de contaminantes rebasen los límites máximos permisibles que se determinen, incluido el transporte público;

XIX. Aplicar las disposiciones de tránsito y vialidad para reducir los niveles de emisión de contaminantes de la atmósfera, provenientes de los vehículos automotores, incluido el transporte público;

XX. Establecer y operar los sistemas de monitoreo de la contaminación atmosférica, en el ámbito estatal;

XXI. Establecer y operar laboratorios de análisis de la contaminación atmosférica, de suelos y aguas en el estado;

XXII. Participar, en el ámbito de sus competencias, en la formulación y ejecución de los programas especiales que se propongan para la restauración del equilibrio ecológico, en aquellas zonas y áreas del estado, que presentan graves desequilibrios;

XXIII. Vigilar la observancia de las declaratorias que se expidan para regular los usos del suelo, el aprovechamiento de los recursos y la realización de actividades que generen contaminación, en todas las zonas y áreas de interés del estado, de conformidad a los principios de la presente ley;

XXIV. Participar, en los términos que se convenga con la federación, en el aprovechamiento y administración de los parques nacionales y áreas naturales protegidas federales;

XXV. Establecer medidas y emitir criterios de protección ambiental de aplicación obligatoria en las áreas naturales protegidas localizadas en el estado y que no sean competencia de la federación, de manera que se asegure la preservación y restauración de los ecosistemas, especialmente los más representativos, y aquellos que se encuentran sujetos a procesos de deterioro, degradación o en condiciones de alta fragilidad ambiental;

XXVI. Fomentar investigaciones científicas y promover programas para el desarrollo de técnicas y procedimientos que permitan prevenir, controlar y abatir la contaminación, propiciando el aprovechamiento sustentable de los recursos, los procesos y la transformación limpia, el ahorro de energía, la disposición final de residuos y la protección permanente de los ecosistemas, pudiendo celebrar convenios con instituciones nacionales e internacionales de educación superior, centros de investigación, instituciones de los sectores público, social y privado e investigadores especialistas en la materia, en el ámbito de sus respectivas competencias;

XXVII. Aplicar criterios ambientales en la protección de la atmósfera, suelo y aguas, en las declaratorias de usos, destinos, reservas y provisiones, definiendo las zonas en que sea permitida la instalación de industrias potencialmente contaminantes, en el ámbito de sus competencias;

XXVIII. Convenir con quienes realicen actividades contaminantes y, de resultar necesario, requerirles la instalación de equipos de control de emisiones en actividades de jurisdicción del gobierno del estado y de los gobiernos municipales, promoviendo ante la federación dicha instalación, en los casos de jurisdicción federal, cuando se rebasen los límites establecidos en las normas oficiales mexicanas correspondientes;

XXIX. Integrar y mantener actualizado el inventario de fuentes fijas de contaminación, en el ámbito de sus competencias;

XXX. Elaborar los informes sobre las condiciones del ambiente en la entidad, y los que se convengan con la federación;

XXXI. El diseño, desarrollo y aplicación de los instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley;

XXXII. Resolver los recursos de revisión que se interpongan con motivo de la aplicación de esta ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen;

XXXIII. Inspeccionar, vigilar, e imponer sanciones, en los asuntos de sus competencias, en cumplimiento de las disposiciones establecidas en esta ley; y

XXXIV. Las demás que se deriven de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y sus disposiciones reglamentarias, la presente ley, y otras disposiciones aplicables.

Cuando dos o más centros de población urbanos, situados en el estado, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, el gobierno del estado y los gobiernos municipales respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán de manera coordinada las acciones de que trata éste artículo, cuya regulación queda a cargo del gobierno del estado, salvo lo previsto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 6°. Corresponde a la Secretaría las siguientes atribuciones:

I. Formular y conducir la política ambiental en el estado;

II. Aplicar, en la esfera de su competencia, esta ley y sus reglamentos;

III. Ordenar y ejecutar las distintas acciones, dentro del ámbito de su competencia, a fin de proteger al ambiente, preservar, restaurar y fortalecer el equilibrio y disminuir la fragilidad ambiental en el estado, en coordinación con la federación y los gobiernos municipales, según sea necesario;

X. Formular y, en su caso, desarrollar programas para prevenir, controlar y reducir la contaminación de la atmósfera, suelo y aguas, generada en el territorio del estado, por fuentes fijas y móviles y, en el ámbito de su competencia vigilar su cumplimiento;

Artículo 8°. Corresponde a los gobiernos municipales directamente, o por delegación, a través de los organismos o dependencias que para tal efecto designen sus titulares, en el

ámbito de su competencia, de manera general, las atribuciones que se establecen en el artículo 5º de la presente ley, coordinadamente con la Secretaría y, de manera exclusiva, las siguientes:

I. Evaluar el impacto ambiental respecto de obras o actividades que no sean competencia de la federación o del estado, que se realicen íntegramente dentro del territorio municipal, y dependiendo del dictamen satisfactorio de dicha evaluación, otorgar las autorizaciones de usos del suelo y las licencias de construcción u operación respectivas;

II. Expedir el ordenamiento ecológico del territorio municipal, en congruencia con los ordenamientos general del territorio y regional del estado, que al efecto elaboren la federación y la Secretaría;

III. Dictaminar las solicitudes de autorización que se presenten para descargar aguas residuales en los sistemas de drenaje y alcantarillado que administren, estableciendo condiciones particulares de descarga en dicho sistema, de conformidad con la normatividad aplicable, salvo que se trate de aguas residuales generadas en bienes y zonas de jurisdicción federal; así como, de resultar necesario, requerir la instalación de sistemas de tratamiento cuando no se satisfagan las normas oficiales mexicanas o, en su caso, la normatividad estatal que al efecto se expida;

IV. Aplicar en las obras e instalaciones municipales destinadas al tratamiento de aguas residuales, los criterios que emitan las autoridades federales o estatales, a efecto de que las descargas en cuerpos y corrientes de agua satisfagan las normas oficiales mexicanas;

V. Proponer las contribuciones correspondientes y, en su caso, el monto de las mismas, para que pueda llevar a cabo la gestión ambiental que le compete, así como proceder a la imposición de las sanciones a que haya lugar;

VI. Llevar y actualizar el registro municipal de las descargas a las redes de drenaje y alcantarillado que administren, el cual será integrado al registro estatal y nacional de descargas;

VII. Vigilar las descargas de origen municipal y evitar su mezcla con otras descargas, así como el vertimiento de residuos sólidos;

VIII. Formular y expedir las declaratorias correspondientes para la creación de áreas naturales protegidas en el municipio, en congruencia con la política ambiental de la federación y del gobierno del estado;

IX. Formular y promover programas para la disminución y reciclado de residuos sólidos municipales;

X. Vigilar el cumplimiento de la legislación estatal en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera generada por fuentes fijas y móviles de jurisdicción local cuya competencia no esté reservada a la federación, así como el aprovechamiento de los recursos naturales, como lo prevén las leyes correspondientes de la materia; y

XI. Las demás que le confieren las disposiciones legales y reglamentarias aplicables en materia ambiental.

Artículo 9°. Para la formulación y conducción de la política ambiental, y demás instrumentos previstos en esta ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, se observarán los siguientes criterios:

I. Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país y, en especial, del estado de Jalisco;

II. Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados en forma sustentable de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con la evolución de los procesos productivos;

III. Las autoridades estatales, municipales, y las federales en funciones en el estado, deben de asumir la responsabilidad de la protección ambiental del territorio de la entidad, bajo un estricto concepto federalista, conjuntamente con la sociedad;

IV. La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones;

V. La prevención de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos;

VI. El aprovechamiento de los recursos naturales debe realizarse en forma sustentable;

VII. La coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ambientales;

VIII. El sujeto principal de la concertación ambiental lo son no únicamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales y privadas. El propósito de la concertación de acciones ambientales es orientar positivamente la interrelación [*sic*] entre la sociedad para proteger el medio ambiente;

IX. En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al gobierno del estado y los gobiernos municipales, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán

prioritariamente los criterios de fragilidad, vulnerabilidad, preservación, protección y fortalecimiento del equilibrio ecológico;

X. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano, así como el deber de protegerlo y conservarlo. Las autoridades, en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para preservar ese derecho;

XI. El control, la prevención y la mitigación de la contaminación ambiental, el aprovechamiento sustentable de los elementos y recursos naturales y el mejoramiento del entorno natural de los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para recuperar y elevar la calidad de vida de la población;

XII. En consideración a que preservar el equilibrio ecológico y proteger al ambiente es responsabilidad de la sociedad en su conjunto, el estado estudiará y determinará, en su caso, las aportaciones que en recursos materiales, humanos y financieros deban hacer los usufructuarios directos e indirectos de un ecosistema determinado;

XIII. Es de interés público y social que las actividades que se llevan a cabo dentro del territorio del estado, no afecten el equilibrio ecológico internacional o nacional;

XIV. El gobierno del estado promoverá, ante la federación y los gobiernos de las entidades federativas vecinas a Jalisco, la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales;

XV. Quien haga uso de los recursos naturales o realice obras o actividades que directa o indirectamente afecten al ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los costos ambientales que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja al ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales;

XVI. La participación de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, en la protección, prevención, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente ley y otros ordenamientos aplicables; y

XVII. No deberá anteponerse el beneficio particular por sobre el derecho de la sociedad a un ambiente sano y el equilibrio de los ecosistemas en su totalidad, en parte de los mismos o de sus componentes.

Artículo 10°. Para cumplir con los objetivos de la conservación permanente del equilibrio de los ecosistemas, se observarán las siguientes estrategias generales en la planeación del desarrollo del estado, de conformidad con esta ley y las demás disposiciones aplicables:

I. Estrategia de desarrollo sustentable: Que comprende planificar con base en el ordenamiento ecológico del territorio, realizado a escalas que permitan la planificación municipal, la conversión de los sistemas productivos esquilmantes a sustentables, la transformación limpia de la materia prima, y el reciclaje de energía basada en el aprovechamiento sustentable de los residuos y ahorro energético;

II. Estrategia de administración pública vinculada y federalista: Soportada en la operación coordinada de las diferentes instancias de gobierno en materia de protección al ambiente y normatividad actualizada, dinámica, justa y eficaz; y

III. Estrategia de protección ambiental permanente: A través del rescate de la calidad de vida, rehabilitando, restaurando y preservando los ecosistemas, promoviendo la salud ambiental, previniendo, controlando y atenuando la contaminación, la recuperación de habitabilidad, estableciendo modelos de desarrollo urbano con criterios ambientales, el fortalecimiento permanente de la gestión ambiental, promoviendo la educación ambiental en todos los niveles y gestionando la investigación aplicada, en primera instancia, a la solución de problemas ambientales puntuales en el estado.

Artículo 11. El gobierno del estado y los gobiernos municipales, por conducto de las dependencias y organismos correspondientes, promoverá el desarrollo sustentable con la participación de los distintos grupos sociales, mediante la elaboración de los programas que tengan por objeto el aprovechamiento de los recursos naturales, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, según lo establecido en esta ley y las demás aplicables.

Artículos 12. Los gobiernos del estado y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, mediante los cuales se buscará:

I. Promover un cambio en la conducta de las personas que realicen actividades agropecuarias, industriales, comerciales y de servicios, de tal manera que la satisfacción de los intereses particulares sea compatible con la de los intereses colectivos de protección ambiental y de desarrollo sustentable;

II. Fomentar la incorporación a los sistemas económicos de información confiable y suficiente sobre las consecuencias, beneficios y costos ambientales de los procesos de desarrollo;

III. Promover incentivos para quien realice acciones para la protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico;

IV. Promover una mayor equidad social en la distribución de costos y beneficios asociados a los objetivos de la política ambiental; y

V. Procurar su utilización conjunta con otros instrumentos de política ambiental, en especial, cuando se trate de observar umbrales o límites de la utilización de ecosistemas, de tal manera que se garantice su integridad y equilibrios, la salud y el bienestar de la población.

Artículo 16. La elaboración de los ordenamientos ecológicos regional y locales, se sustentará en los siguientes criterios:

I. La naturaleza y características de cada ecosistema, dentro de la regionalización ambiental del estado;

II. La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes;

III. Los desequilibrios existentes en los ecosistemas, por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;

IV. El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;

V. El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, obras o actividades agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios;

VI. La capacidad de amortiguamiento de los ecosistemas; y

VII. La fragilidad ambiental de los ecosistemas.

Artículo 21. En la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de los gobiernos estatal y municipales, conforme a sus respectivas áreas de competencia, que se relacionen con materias objeto de este ordenamiento, así como en el ejercicio de las atribuciones que se les confieren para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se observarán los criterios ambientales generales que establezcan las leyes de la materia, a través del uso de los instrumentos de la política ambiental.

Artículo 26. La realización de obras o actividades públicas o privadas que puedan causar desequilibrios ecológicos, impactos al ambiente o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos, las normas oficiales emitidas por la federación y las disposiciones reglamentarias que al efecto expida el Titular del Ejecutivo del Estado, deberán de sujetarse a la autorización previa de la Secretaría de los gobiernos municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, siempre que no se trate de las obras o actividades de competencia federal, comprendidas en el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ni de cualesquiera otras reservadas a la

federación, sin perjuicio de las diversas autorizaciones que corresponda otorgar a las autoridades competentes.

Cuando se trate de la evaluación del impacto ambiental, por la realización de obras o actividades que tengan por objeto el aprovechamiento de recursos naturales, la autoridad competente, requerirá a los interesados que, en el estudio de impacto ambiental correspondiente, se incluya la descripción de los posibles efectos de dichas obras o actividades en los elementos culturales y en el ecosistema de que se trate, considerando el conjunto de elementos que lo conforman, y no únicamente los recursos que serían sujetos de aprovechamiento.

Artículo 27. Para la obtención de la autorización a que se refiere el artículo anterior, los interesados deberán presentar, ante la autoridad correspondiente, un estudio de impacto ambiental que, en su caso, deberá de ir acompañado de un estudio de riesgo ambiental de la obra, de sus modificaciones o de las actividades previstas, consistentes en las medidas técnicas preventivas y correctivas para mitigar los efectos adversos al equilibrio ecológico, durante su ejecución, operación normal y en caso de accidente, considerando las siguientes etapas: descripción del estado actual del ecosistema y, en su caso, del patrimonio cultural; diagnóstico ambiental y cultural; y proposición de enmiendas, mitigaciones, correcciones y alternativas, en las fases de preparación del sitio, operación del proyecto y el abandono o terminación del mismo, lo anterior, tomando en cuenta los subsistemas abiótico, biótico, perceptual y sociocultural, todo ello en el contexto de la cuenca hidrológica en el que se ubique.

Los estudios únicamente podrán ser realizados por grupos multidisciplinarios, con conocimientos y experiencia en la gestión ambiental, quienes además, deberán de cumplir con los requisitos que se establezcan en el reglamento correspondiente.

Las modalidades de los estudios, los mecanismos y plazos de evaluación se establecerán en el reglamento respectivo.

Artículo 31. Una vez evaluado el estudio de impacto ambiental, la autoridad estatal o municipal, según sea el caso, en los términos previstos por los artículos 28 y 29 de esta ley, según corresponda, dictará la resolución respectiva, en la que podrá:

I. Otorgar la autorización para la ejecución de la obra o la realización de la actividad de que se trate, en los términos solicitados;

II. Negar dicha autorización; y

III. Otorgar la autorización condicionada a la modificación del proyecto de la obra o actividad, a fin de que se eviten o atenúen los impactos ambientales adversos, susceptibles de ser producidos en la operación normal y aún en caso de accidente.

Cuando se trate de autorizaciones condicionadas, la autoridad estatal o municipal, según corresponda, señalará los requerimientos que deban observarse para la ejecución de la obra o realización de la actividad prevista.

Artículo 33. La normatividad reglamentaria que al efecto expida el Titular del Ejecutivo del Estado, determinará los parámetros dentro de los cuales se garanticen las condiciones necesarias de la población, y para asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en el estado de Jalisco.

Artículo 34. Las actividades y servicios que originen emanaciones, emisiones, descargas o depósitos que causen o puedan causar desequilibrios ecológicos o producir daños al ambiente, o afectar los recursos naturales, la salud, el bienestar de la población, los bienes propiedad de los gobiernos estatal y municipales o de los particulares, deberán observar los límites y procedimientos que se fijen en las disposiciones aplicables.

Artículo 65. Para la conservación y el aprovechamiento sustentable del agua y los ecosistemas acuáticos, en el ámbito de competencia estatal y municipal, según corresponda, se considerarán los siguientes criterios:

I. Corresponde al gobierno del estado y a los gobiernos municipales, así como a la sociedad, la protección de los ecosistemas acuáticos y la conservación de los elementos naturales que intervienen en el ciclo hidrológico;

II. El aprovechamiento de los recursos naturales que comprenden los ecosistemas acuáticos, debe realizarse de manera que no se afecte su naturaleza; y

III. Para la conservación de los elementos naturales que intervienen en el ciclo hidrológico, se deberá considerar la protección de suelos y áreas boscosas y selváticas, y el mantenimiento de caudales básicos ambientales de las corrientes de aguas, así como la capacidad de recarga de los acuíferos.

Artículo 78. Para la prevención y control de la contaminación del agua y de los ecosistemas acuáticos, se considerarán los siguientes criterios:

I. La prevención y control de la contaminación del agua son fundamentales, para evitar que se reduzca su disponibilidad y para proteger los ecosistemas del estado;

II. Corresponde a la Secretaría, los gobiernos municipales, y a la sociedad, prevenir la contaminación de ríos, cuencas, vasos, aguas marinas y demás depósitos y corrientes de agua, incluyendo las aguas del subsuelo;

III. El aprovechamiento del agua en actividades productivas susceptibles de producir su contaminación, conlleva la responsabilidad del tratamiento de las descargas, para reintegrarla en condiciones adecuadas para su utilización en otras actividades, y para mantener el equilibrio de los ecosistemas;

IV. Las aguas residuales de origen urbano, industrial, agropecuario, acuícola o pesquero, deben recibir tratamiento previo a su descarga en ríos, cuencas, embalses, aguas marinas y demás depósitos o corrientes de agua, incluyendo las aguas del subsuelo; y

V. La participación y corresponsabilidad de la sociedad son condiciones indispensables para evitar la contaminación del agua.

Artículo 106. La Secretaría y los gobiernos municipales promoverán la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, evaluación y vigilancia de la política ambiental y la aplicación de sus instrumentos.

Artículo 132. La Secretaría y los gobiernos municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, así como de las que del mismo se deriven.

Artículo 144. Cuando exista o pueda existir riesgo inminente de desequilibrio ecológico o daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componente (sic), o para la salud de la población, o en caso de que el decomiso se pueda determinar como sanción, la Secretaría y los gobiernos municipales, según corresponda, fundada y motivadamente, podrán ordenar alguna o algunas de las siguientes medidas:

I. La clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se manejen o almacenen recursos naturales, materiales o sustancias contaminantes, o se desarrollen las actividades que den lugar a los supuestos a que se refiere el primer párrafo de éste artículo;

II. El aseguramiento precautorio de materiales y residuos sólidos industriales o municipales, así como de recursos naturales, además de los bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad;

y/o

III. La neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos no peligrosos generen los efectos previstos en el primer párrafo de éste artículo.

Asimismo, la Secretaría y los gobiernos municipales, promoverán ante la federación, la ejecución, en los términos de las leyes relativas, de alguna o algunas de las medidas de seguridad que en dichos ordenamientos se establezcan, sin perjuicio de las atribuciones que se reserve como exclusivas la federación para estos casos.

Artículo 147. Cuando la gravedad de la infracción lo amerite, las dependencias del Poder Ejecutivo o el gobierno municipal que hubiese otorgado la concesión, permiso, licencia y, en general, toda autorización para la realización de actividades comerciales, industriales o

de servicios, o para el aprovechamiento de recursos naturales, en favor de aquel que haya dado lugar a la infracción, ordenará la suspensión, revocación o cancelación de las mismas o, en su caso, la solicitará a la autoridad que la hubiese expedido.

Para relacionar los ordenamientos citados con las afectaciones que se presentan en este caso, es menester exponer como planteamiento inicial que los manglares, las lagunas costeras y humedales están dentro de los ecosistemas con mayor biodiversidad (número de especies vegetales y animales) del planeta.

Los manglares son formaciones vegetales en las que predominan especies conocidas como mangle, un árbol o arbusto leñoso con ramas descendentes que llegan al suelo y arraigan en él, que se desarrollan a lo largo de todas las costas del trópico y subtropico húmedos, cerca de las desembocaduras de ríos y arroyos o alrededor de esteros y lagunas costeras. Necesitan temperaturas cálidas o por lo menos corrientes cálidas. En la costa el manglar es como el riñón de la tierra: elimina las sales y tóxicos del suelo para darle paso a la vegetación. Como es marino, aprovecha las sales para su fotosíntesis. Su vida depende del agua salada.

El manglar es importante para la retención de nutrientes, protección y estabilización de las líneas costeras, preservación de la calidad del agua, regulación del clima y prevención de la erosión, así como en el aseguramiento de la sostenibilidad de la pesca, ya que constituye una zona de desove, crianza y desarrollo de una gran diversidad de especies.

Este tipo de ecosistema está ubicado en zonas tropicales y subtropicales del planeta; está considerado entre las cinco unidades ecológicas más productivas del mundo. Dada su importancia, la comunidad internacional elaboró una evaluación sobre los manglares del mundo y fue confinada por la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés). Lamentablemente, se advierte que en las últimas cuatro décadas ha habido una destrucción indiscriminada de miles de hectáreas de manglar. A escala mundial, se considera que más de 50 por ciento de esta clase de ecosistema ha desaparecido.

En nuestro país, hasta 2005 se creía que había 886 mil hectáreas de manglares, pero la cifra de 650 mil hectáreas dada a conocer el 17 de octubre de 2007 en la Cámara de Diputados por Juan Rafael Elvira Quesada, titular de la Semarnat, es alarmante.

El funcionario informó en su comparencia que, de acuerdo con el Inventario Nacional de Manglares, elaborado por la Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad (Conabio), México cuenta con 650 mil hectáreas de esos ecosistemas. Esta nueva estimación es impresionante, ya que desaparecen de un plumazo 236 mil hectáreas. En 1993 se había estimado que 65 por ciento de los manglares había desaparecido y existían 956 149 hectáreas. Ahora resulta que sólo quedan 650 000. Esto representa una pérdida para el país de 75 por ciento de humedales en 14 años, por lo que las especies de mangle deben ser consideradas en peligro de extinción.

Esta destrucción trae como consecuencia la degradación ambiental de la franja costera, pero principalmente el empobrecimiento, desplazamiento y pérdida de la calidad de vida de las comunidades de usuarios ancestrales del ecosistema manglar. Los impactos sociales y ambientales provocados son muy complejos y suscitan en las poblaciones locales la pérdida de fuentes alimentarias, ocupacionales, económicas y ambientales y un grave impacto en la biodiversidad costera. A esto hay que añadir la destrucción por los procesos industriales de extracción de los bienes naturales y establecimiento de monocultivos.

Para esta defensoría pública de los derechos humanos resulta esencial mencionar los beneficios de proteger los manglares en nuestro estado, como son los siguientes:

- La protección a la pesca, ya que los ecosistemas del manglar son lugares de crianza para las múltiples especies pesqueras de importancia comercial, como el camarón, que empieza su vida en mar abierto y después de varias fases de crecimiento la larva se mueve a las aguas de los sistemas estuarinos, donde se provee de sustancias ricas en nutrientes y se protege de sus depredadores; la epidermis de las hojas funciona como alimento de los camarones y también se transforma en nutrientes que promueven el crecimiento de fitoplancton, el cual es una conexión vital con la cadena alimentaria del que dependen camarones, peces, cangrejos, crustáceos y ostras, que a su vez son alimento de otras especies pesqueras comerciales.
- La protección de la biodiversidad, debido a la existencia de plantas medicinales y la protección del hábitat de algunas especies de reptiles, y sobre todo de aves residentes y migratorias. En el caso de México basta hacer notar que el punto de mayor observación de aves del país corresponde

exactamente con la mayor superficie de manglares y marismas de las costas del Pacífico.

- La captura de carbono y el filtrado de aguas residuales, pues los manglares, como cualquier otro bosque, desempeñan dicha función como resultado de procesos de fotosíntesis, respiración y degradación de materia seca, sólo que los manglares liberan menos carbono que otros ecosistemas forestales, debido a que en estos suelos, los promedios de descomposición son bajos y, por lo tanto, el almacenamiento de carbono en el suelo puede ser más alto que en los sistemas forestales de agua dulce. Al mismo tiempo, los mangles tienen la capacidad de disminuir la carga de materia orgánica del agua que utilizan en sus procesos naturales.
- Los humedales costeros tienen un papel esencial en la protección de la línea costera contra la erosión que genera el oleaje. En algunos casos, dependiendo de la severidad de la tormenta y del grado de conservación del bosque, el manglar puede servir incluso de refugio contra huracanes y tsunamis, ya que nuestro país se encuentra ubicado en zona de huracanes y los beneficios que otorgan los manglares están a la vista, como cuando el huracán Dean no causó mayores daños en Chetumal, debido a que en esa zona se ha conservado esa vegetación; la presencia de humedales en áreas costeras de Indonesia y Tailandia evitó mayores daños a la población que enfrentó la llegada del tsunami en diciembre de 2004; la llegada de Wilma en 2006 en Cancún y la devastación que provocó fueron porque en esa área los manglares prácticamente se extinguieron.
- El fomento del turismo, particularmente el que beneficia de manera directa a los habitantes locales, ya que cada vez más los visitantes buscan acudir a sitios que favorezcan la preservación del entorno natural.

En este contexto, debe promoverse un desarrollo sostenible y ambientalmente racional, basado en el respeto al medio ambiente, en específico de los manglares, para lograr un desarrollo sostenible y ecológicamente racional.

La protección del medio ambiente no se contrapone con el desarrollo de los pueblos. De hecho, el término “desarrollo sustentable” reúne una serie de

elementos que orientan el aprovechamiento de los recursos naturales con criterios de sustentabilidad que garanticen bienestar social, conservación ambiental y desarrollo económico. Para ello se requiere establecer políticas y estrategias que incluyan la participación responsable y comprometida de los sectores público, privado y social para controlar y mitigar los impactos negativos del turismo. Con ello se actúa a favor de la conservación del patrimonio natural y cultural de las áreas naturales y se satisfacen las necesidades del presente, sin comprometer la viabilidad de las futuras generaciones para cubrir sus propias necesidades. Frenar el creciente deterioro de los ecosistemas no significa dejar de utilizar los recursos naturales, sino encontrar una mejor manera de aprovecharlos. Por ello, el análisis de impacto ambiental en las políticas públicas debe estar acompañado de un gran impulso a la investigación y desarrollo de ciencia y tecnología. Se trata, en suma, de mantener el capital natural que permita el desarrollo y una alta calidad de vida a las generaciones de hoy y mañana.

DERECHO A LA LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA

Este derecho, considerado por la doctrina como parte de los derechos civiles y políticos o de primera generación, atiende a que los actos de la administración pública y de la administración y procuración de justicia se realicen con apego al orden jurídico, a fin de evitar que se produzcan perjuicios indebidos en contra de las personas.

Por su parte, el derecho a la seguridad jurídica es la prerrogativa que tiene todo ser humano a vivir dentro de un Estado de derecho, bajo la vigencia de un sistema jurídico normativo coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, y que defina los límites del poder público frente a los titulares de los derechos subjetivos, garantizado por el poder del Estado, en sus diferentes esferas de ejercicio.

El bien jurídico protegido por estos derechos es la observancia adecuada por parte del Estado al orden jurídico, entendiendo por éste la permanencia en un estado de disfrute de los derechos concebidos en el ordenamiento jurídico, sin que se causen perjuicios indebidos como resultado de una deficiente aplicación del derecho. Asimismo, este derecho tiene como sujeto titular a cualquier persona, por su generalidad e importancia.

El derecho a la legalidad compromete todos los actos de la administración pública con lo establecido en el orden jurídico, con el fin de evitar un menoscabo de los derechos de los ciudadanos.

Ahora bien, en lo referente a las condiciones de vulneración del bien jurídico protegido, encontramos una aplicación incorrecta de la ley, o en su caso, la no aplicación de ella, a pesar de la satisfacción del supuesto normativo y, además, un perjuicio contra el derechohabiente que tenga como causa precisamente la inadecuada u omisa aplicación del derecho.

Como estructura jurídica del derecho, el de la legalidad implica un derecho subjetivo consistente en la satisfacción de la expectativa de no ser víctima de una inadecuada u omisa aplicación de la ley que traiga como consecuencia un perjuicio. Como contrapartida, supone cumplir comportamientos obligatorios para la autoridad, sean éstos conductas de acción u omisión, y prohibir que se lleven a cabo.

Una característica esencial del derecho a la legalidad es que debe estar debidamente fundado y motivado en una ley previa, y que además el mandato sea realizado por una autoridad competente.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este derecho se encuentra garantizado en los siguientes artículos:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

[...]

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

[...]

A su vez, con base en las argumentaciones plasmadas en cuanto a la recepción del derecho internacional en nuestro país, conforme a las fechas de suscripción y ratificación ya citadas, este derecho humano se encuentra fundamentado en los siguientes acuerdos e instrumentos internacionales:

Declaración Universal de Derechos Humanos:

Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Artículo 12. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

Artículo XVIII.

Toda persona puede recurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe imponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra

ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados Partes se comprometen:
 - a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
 - b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
 - c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los

casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

[...]

Artículo 17. Observación general sobre su aplicación.

1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.
2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

El derecho humano a la legalidad incluye el debido funcionamiento de la administración pública, de manera que: falsa acusación, falta de fundamentación o motivación legal y la prestación indebida del servicio público son algunas de sus violaciones, sancionables de acuerdo con la siguiente legislación secundaria;

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

Artículo 47.

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

[...]

XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a

advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público,

[...]

XXIV. La demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

Artículo 7. Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

[...]

XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

En el caso concreto, la presente inconformidad se inició de oficio en virtud de que el 30 de agosto de 2007, el periódico Público dio a conocer una nota en la que se citó que los regidores del Ayuntamiento de Cihuatlán, aprobaron un dictamen que autorizaba el cambio de uso de suelo, trazos y destinos de la primera etapa del desarrollo turístico denominado “Isla Primavera” en una zona de manglares ubicada en la laguna Barra de Navidad, aún cuando ya había expirado el plazo concedido por la Semarnat el 24 de agosto de 2007 y no obstante que apenas unos

días antes, en el mes de julio del mismo año el pleno del ayuntamiento había detenido las obras por depredadoras del medio ambiente.

De las actuaciones que obran en autos se advierte que el 11 de diciembre de 2001, la Subdelegación de Gestión para la Protección Ambiental, Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental dependiente de la Semarnat, resolvió la manifestación de impacto ambiental en su modalidad regional del proyecto “Isla Primavera”, la cual debido a las características ambientales de relevancia, aunado a la complejidad y dimensiones de la obra fue autorizada de manera condicionada a los siguientes términos:

Primero. [...] No se autoriza el total de la superficie con vegetación de manglar a desmontar propuesta; siendo esta de 95,107.721 m² (72.05%), dicha área deberá reducirse un 7% para dejar un 35% de área natural para su conservación, conforme al criterio ecológico Tu32 de acuerdo al Ordenamiento Ecológico de la Costa de Jalisco, publicado en el periódico Oficial del Gobierno del estado de Jalisco el 27 de febrero de 1999
[...]

Segundo. La presente autorización tendrá una vigencia de seis años para la conclusión de las obras y actividades de construcción y treinta años para la operación del proyecto “Isla Primavera”. Dichos plazos comenzarán a partir del día siguiente de su recepción y serán revalidados ó prorrogados a juicio de esta Secretaría, siempre y cuando la empresa Primavera de Barra S.A. de C.V., lo solicite por escrito a esta Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, dentro de los treinta días naturales de antelación a la fecha de vencimiento.

Asimismo dicha solicitud deberá acompañarse con el oficio emitido por la Delegación Federal de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Jalisco, en donde se indique que la empresa Primavera de Barra S.A. de C.V., ha dado cumplimiento a los términos y condiciones establecidos en la presente autorización, en caso contrario, no procederá dicha gestión.
[...]

Sexto. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 primer párrafo del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, la construcción, operación, mantenimiento de las obras autorizadas del proyecto “Isla Primavera”, deberán sujetarse a la descripción contenida en la Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad regional y los planos del proyecto, así como a lo dispuesto en la presente resolución conforme a las siguientes condicionantes:
[. . .]

2. Realizar los trabajos de desmonte y despirme de acuerdo con las siguientes acciones:

- Delimitar en forma previa, las áreas en donde se establecerá la infraestructura del proyecto, para realizar los trabajos de desmonte, exclusivamente dentro de dichas áreas.
- Identificar los individuos de la vegetación que deben ser objeto de rescate, incluyendo las especies de manglares que serán afectados. Cuando el rescate no sea posible, se deberán coleccionar sus semillas, esquejes, propágulos y/o meristemos para poder reproducirlos en el vivero propuesto.
- Realizar el rescate de flora y fauna
- Realizar el desmonte de forma paulatina y selectiva
- Recuperar el material que pueda transformarse en composta o emplearse en los trabajos de construcción del proyecto.

[. . .]

4. De conformidad con lo establecido en el criterio ecológico Tu32 del acuerdo al Ordenamiento Ecológico de la Costa de Jalisco, publicado en el periódico del Gobierno del Estado de Jalisco el 27 de febrero de 1999, la empresa Primavera de Barra, S.A. de C.V. deberá de manera previa a cualquier tipo de obra o actividad tendiente al desarrollo del proyecto “Isla Primavera” o bien, en un plazo máximo de tres meses posteriores a la recepción del presente oficio, remitir a esta Dirección General de Impacto y Riego Ambiental, para su correspondiente validación la propuesta de reducción del 7% de la superficie total a afectar con vegetación de manglar, así como la reducción del polígono que comprende el desarrollo del proyecto “Isla Primavera”, el cual se deberá ajustar dentro de la Unidad de Gestión Ambiental (UGA) TU₃₂₉.

[. . .]

Decimosegundo. La secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales podrá evaluar nuevamente la Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad regional o solicitar información adicional de considerarlo necesario, con el fin de modificar la autorización otorgada, suspenderla, anularla o revocarla si estuviera en riesgo el equilibrio ecológico o se produjeran afectaciones negativas imprevistas en el ambiente, de acuerdo con las atribuciones que le confiere el artículo 25 fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

[. . .]

Decimocuarto. El incumplimiento de cualquiera de los términos resolutivos y/o la modificación del proyecto en las condiciones en que fue expresado en la documentación presentada, podrá invalidar la presente resolución, sin perjuicio de la aplicación de las

sanciones previstas en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás ordenamientos que resulten aplicables.

Ahora bien, mediante oficio SGARN.014.02.01. 01.533/07 del 29 de junio de 2007, la Subdelegación de Gestión para la Protección Ambiental, Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental dependiente de la Semarnat resolvió la solicitud de cambio de titularidad de la autorización de cambio de uso de suelo a favor de la empresa “Sea Way”.

En virtud de lo anterior, se aprecia que la autorización para la tala de mangle en el proyecto “Isla Primavera” fue otorgada inicialmente a la empresa Primavera de Barra S A de C V el 11 de diciembre de 2001 y la cual posteriormente cambió de concesionario a la empresa “Sea Way”. Esta mediante escrito del 16 de julio de 2007 informó al Ayuntamiento de Cihuatlán del inicio de actividades para la construcción del desarrollo sin embargo, el pleno del cabildo, al realizar la sesión del 24 de julio de 2007, acordó suspender temporalmente el corte de mangle y someter a consideración la autorización del proyecto “Isla Primavera” previo estudio, análisis y adecuación de su factibilidad.

En las sesiones del pleno del Ayuntamiento de Cihuatlán, efectuadas los días 27 y 28 de agosto de 2007, en las que se sometería a análisis, discusión y en su caso aprobación del proyecto Isla Primavera, no se realizó el debido análisis como se había acordado en la sesión del 24 de julio de 2007, ya que un “estudio y análisis” por su propia connotación científica conlleva un proceso metodológico en el que se toman en cuenta todas las perspectivas de interpretación relacionadas con el caso, las cuales vinculan evidentemente el aspecto jurídico, social y de protección al medio ambiente. Ni los regidores u otro de los funcionarios municipales, realizaron una reflexión amplia y suficiente sobre diversas inconsistencias en el expediente administrativo, como pudieran ser el aparente cumplimiento de los requisitos por parte de los particulares, ya que entre otros puntos la autorización otorgada por la Subdelegación de Gestión para la Protección Ambiental, Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental dependiente de la Semarnat, contenía varias condicionantes para llevar a cabo el desarrollo turístico, las cuales no habían sido cumplidas en su totalidad por la empresa desarrolladora. Es verdad que la autorización fue otorgada por la federación, pero también lo es que es obligación del municipio vigilar que no se quebrantaran las normas establecidas, lo anterior de conformidad a lo previsto en los artículos 1, 2, fracción II; 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 16,

21, 26, 27, 31, 35, 38, 41 Bis, 41 Ter, 65, 78, fracción II; 106, 132, 144 y 147 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. A eso se agrega que tanto los regidores como los funcionarios del ayuntamiento ya tenían conocimiento que el plazo concedido para la autorización del cambio de uso de suelo había expirado (24 de agosto de 2007), e incluso que la Profepa había clausurado los trabajos de corte de mangle.

La multicitada autorización otorgó el plazo de seis años a partir de ese momento para la conclusión de las obras y actividades de construcción, el cual ya feneció, y si bien la empresa “Sea Way” solicitó a la Semarnat la modificación a la poligonal del área autorizada, así como ampliación de términos y plazos establecidos en la autorización del estudio técnico justificativo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales del proyecto citado, el último párrafo del punto segundo de la autorización, cita que la solicitud deberá acompañarse con el oficio emitido por la Delegación Federal de la Profepa en el Estado de Jalisco, en donde se indique que la empresa “Primavera de Barra” ha dado cumplimiento a los términos y condiciones establecidos en la presente autorización, lo cual no ocurrió, por lo que, como señala el propio documento, no procede dicha gestión.

La misma Profepa inició el expediente administrativo PFPA-JAL/57/230/07 como resultado de la inspección en la laguna Barra de Navidad, donde se llevaba a cabo el corte de mangle para la construcción del desarrollo turístico en la que constató el cambio en la poligonal del área de afectación del proyecto que originalmente fue autorizado por la Semarnat. Además, el 24 de octubre de 2007 la Profepa acudió por segunda ocasión a la laguna, debido a la denuncia presentada por el Ayuntamiento de Cihuatlán por la destrucción de otra porción del manglar de aproximadamente 2,500 metros cuadrados. Estos motivos llevan a concluir que la citada solicitud para autorización de ampliación de términos y plazos establecidos en la autorización del estudio técnico justificativo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales del proyecto citado, no se autorizaría, al no cumplir con las condiciones ni haber realizado el punto sexto.

Lo anterior fue corroborado por esta defensoría pública de derechos humanos en la inspección realizada el 21 de septiembre de 2007, en la que se dio fe de los daños ocasionados a la zona del manglar de la laguna Barra de Navidad, así como a las

distintas especies de flora y fauna que componen la biodiversidad del cuerpo acuático.

De igual forma, esto se fortalece con la documentación entregada por los representantes de la empresa, en la que se aprecian los permisos y autorizaciones vencidas, así como un proyecto que contempla el corte de 88,450.180 metros cuadrados de mangle incluso se les hizo saber de manera verbal la conveniencia de que replantearan el proyecto considerando opciones alternativas para la conservación del mangle, en virtud de que existen proyectos exitosos en distintas partes del mundo, pero esto no fue atendido.

Es necesario resaltar que el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat en Jalisco, a través del escrito de fecha 18 de septiembre de 2007, dirigido al ingeniero Juan Elvira Quezada delegado en Jalisco de la Semarnat, hace diversas observaciones respecto al desmonte de 8.5 hectáreas de mangle del proyecto “Isla Primavera” en el municipio de Cihuatlán, y las cuales esta defensoría pública hace suyas en lo siguiente:

La Ley General de Vida Silvestre señala en su artículo 1º que las especies en riesgo, como el Manglar, son regulados por dicha ley, y no por la forestal, la cual en ningún momento prevé el cambio de uso de suelo en hábitat de alguna especie en riesgo como el manglar y por lo tanto se debió observar el TITULO VII, APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LA VIDA SILVESTRE, CAPÍTULO I, APROVECHAMIENTO EXTRACTIVO, en donde se dispone que para realizar un aprovechamiento extractivo (en este caso tala de mangle a fin de cambiar el uso de suelo) se debe contar con autorización de la Secretaría, en la que se establecerá la tasa de aprovechamiento y su temporalidad; además al artículo 85 de la misma LGVS, indica que solamente se podrá autorizar el aprovechamiento de ejemplares de especies en riesgo cuando se dé prioridad a la colecta y captura para actividades de restauración, redoblamiento y reintroducción, con lo que tampoco se ha cumplido.

Independientemente de lo anterior, se debe considerar que al encontrarse vencido el término de la autorización de cambio de uso del suelo, la solicitud de prórroga enfrenta nuevos dispositivos jurídicos de protección al mangle como lo es el artículo 60 de la Ley General de Vida Silvestre.

Si bien la ley no puede ser retroactiva para el perjuicio del interés particular y con relación a derechos adquiridos la prórroga de la autorización de cambio de uso de

suelo obedece a un espacio temporal que ya feneció, lo que implica también la pérdida de derechos que ésta otorgaba; asimismo, la tutela de un bien de interés público como lo es el mangle se encuentra por encima de cualquier interés particular. La reforma a la Ley General de Vida Silvestre fue orientada en ese sentido, elevando a esta especie biótica como un bien de interés de la nación, en virtud de lo cual cualquier actividad que lo perjudique es contraria y lesiva de esta disposición.

Por lo anterior, cobra relevancia el dictamen realizado por la Comisión Técnica integrada por los doctores en ciencias [...], pertenecientes al Departamento de Estudios para el Desarrollo Sustentable de Zonas Costeras, Centro Universitario de la Costa Sur de la Universidad de Guadalajara, en el que citan como principales impactos ambientales del proyecto los siguientes:

- La Manifestación del Impacto Ambiental (MIA) es muy deficiente técnicamente y no identifica y por lo tanto no previene los impactos ambientales negativos del proyecto.
- La tala de 8.5 hectáreas proyectadas de mangle (que en la práctica se estima pudieran ser doce) representa el 10% de todo el mangle existente en los márgenes del vaso de la laguna Barra de Navidad. La tala impactará la prestación de servicios ambientales de la laguna, disminuyendo sus capacidades como sitio de crianza, amortiguamiento de inundaciones, filtración y depuración del agua, entre otros.
- El mangle es el tipo de vegetación más protegida de todo el mundo, distintas normas, regulaciones, lineamientos y leyes internacionales y nacionales concurren para asegurar su protección y conservación. No es justificable la tala de mangle con fines de ampliar la frontera urbana ni por la construcción de marinas, existiendo otras alternativas viables y sustentables.
- De realizarse el proyecto tal como está planteado, ocurrirán impactos severos en la dinámica geohidrológica de esta zona de la laguna de Barra de Navidad, particularmente debido a la construcción de canales de navegación y a la alteración de la dinámica de acuíferos superficiales.
- Se afectará el hábitat de al menos 60 especies de aves migratorias y residentes, varias de ellas en peligro de extinción y protegidas por convenios internacionales de los cuales México es firmante.

- No se justifica el relleno de varias zonas de la laguna con el fin de ampliar la frontera urbana, con la única finalidad de crear lotes en terrenos ganados al agua, existiendo otras opciones viables en la zona.

Considerando lo anterior se concluyó lo siguiente:

La legislación actual difiere de la legislación vigente en 2001 y en 2005 cuando se aprobó el proyecto, tal y como está planteado el proyecto, actualmente sería inviable jurídicamente.

De realizarse, el proyecto modificará de manera permanente la Laguna Barra de Navidad ya que las obras y actividades planteadas no permitirán el reestablecimiento de las condiciones naturales originales, ni siquiera similares, por lo que disminuirá de manera irremediable la capacidad de la laguna para brindar los servicios ambientales que actualmente presenta, así como el hábitat de numerosas especies en riesgo de extinción (NOM-059-ECOL-2001).

La Comisión Técnica del Departamento de Estudios para el Desarrollo Sustentable de Zonas Costeras de la Universidad de Guadalajara, constituida específicamente para evaluar la viabilidad ambiental del proyecto “Isla Primavera”, no avala técnicamente este proyecto tal y como está planteado. Sin embargo dada la relevancia que podría tener para la economía local y regional consideramos que existen algunas opciones técnicas que podrían revisarse y que darían viabilidad al mismo.

Respecto al punto citado en el párrafo anterior, es menester agregar que la laguna Barra de Navidad fue declarada como un humedal de importancia internacional, dentro de la Convención internacional de Ramsar, y al quedar registrada, así el ayuntamiento puede solicitar la asignación de recursos internacionales, así como de apoyos monetarios de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas para su conservación, restauración, difusión, investigación y evaluaciones de impacto ambiental, entre otros. Estos apoyos fomentarán el empleo y desarrollo de los habitantes de la zona, con lo que se atenderá la preocupación de los regidores de autorizar proyectos que generen fuentes de trabajo para la población del municipio; lo anterior cobra relevancia al considerar que en este momento no existe ningún terreno propiedad de la empresa involucrada en el proyecto, toda la superficie donde se pretende desarrollar el proyecto es zona federal marítimo terrestre, es decir, propiedad de la nación, pero al haber concedido el cambio de uso del suelo, éstos se podrían clasificar como terrenos ganados al mar y a su vez podrían ser desincorporados de los bienes nacionales por la empresa. Si esto sucede, el municipio no podrá cobrar por el 100 por ciento de la concesión de Zofemat,

reduciéndose a sólo 3 metros a partir del borde de los canales de navegación, algo similar a como están los peines del hotel Cabo Blanco.

Con lo expuesto queda acreditado que el pleno del ayuntamiento no analizó detenidamente las disposiciones contenidas en las condicionantes de la aprobación emitida el 11 de diciembre de 2007 por la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Semarnat y que la empresa “Sea Way” ha incumplido para la realización del proyecto “Isla Primavera” tanto en el plazo de seis años, para la conclusión de las obras y actividades de construcción como en el término para el cambio de uso del suelo (24 de agosto de 2007). Tampoco atendió las observaciones realizadas en el predictamen emitido por el Departamento de Estudios para el Desarrollo Sustentable de Zonas Costeras, Centro Universitario de la Costa Sur de la Universidad de Guadalajara, por lo que previo a emitir cualquier determinación respecto a la autorización del cambio de uso del suelo del proyecto, debió solicitar más información así como esperar a que se concluyera el Expediente Administrativo PFPA-JAL/57/230/2007 de la Profepa, y en su caso esperar a que se resolviera la solicitud realizada por la empresa para la autorización de ampliación de términos y plazos. Queda en evidencia que se atentó contra lo dispuesto en las siguientes legislaciones:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 14 y 16; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 12 y 12.1; Declaración sobre el Progreso y Desarrollo en lo Social, artículos 25 y 27; Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano, principios 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 11, 13, 14, 15 y 16; Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículos 7º, 8º, 10, 12 y 25; Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo XI; Declaración sobre la Preservación del Medio Ambiente en América Latina y el Caribe, artículo III; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 8º, 11 y 25; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo XVIII; Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 10 y 11; Convenio para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, artículos 1º, 2º, 3º y 4º; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 14 y 17; Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículos 1º, 2º, 15, 170 Bis y 180; Ley General de la Vida Silvestre, artículos 1º, 10, 24 y 60

TER; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 47 fracciones I, II, XX, XXII y XXIV; Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos artículos 7° y 8° fracción XXIV; Constitución Política del Estado de Jalisco, artículo 4°; Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículos 1°, 2°, 4°, 5°, 6°, 8°, 9°, 10°, 11, 12, 16, 21, 26, 27, 31, 33, 38, 41Bis, 41Ter, 65, 78, 106, 132, 144 y 147, mismos que ya fueron citados textualmente en el cuerpo de la presente recomendación; adquiriendo vital importancia el artículo 60 TER de la Ley General de la Vida Silvestre., que a la letra dice:

Artículo 60 TER. Queda prohibida la remoción, relleno, trasplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.

Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior las obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.

De no atenderse casos como el presente, conforme a estudios científicos estaríamos contribuyendo al calentamiento global y su efecto directo en el cambio climático, que ocupa buena parte de los esfuerzos de la comunidad científica internacional para estudiarlo y controlarlo, porque, pone en riesgo el futuro de la humanidad.

Respecto a lo manifestado por los regidores del Ayuntamiento de Cihuatlán en el sentido de que “... el desarrollo puede ser compatible con el medio ambiente. Y de no ser así, que esto lo determinen las instancias facultadas...”, es importante señalar que justamente los gobiernos municipales son parte de esas instancias facultadas, tal y como lo dispone la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente citada en líneas anteriores.

Es importante señalar que la teoría de la soberanía municipal no presupone acciones supraleales, ya que aun las decisiones de los cabildos deben apegarse estrictamente a derecho, de lo contrario el mismo marco jurídico establece la posibilidad de sancionar a aquellos servidores públicos o funcionarios que

incumplan con la ley. En este caso los integrantes del gobierno municipal tienen una magnífica oportunidad para replantear las decisiones que no están debidamente fundadas y motivadas, mismas que los ciudadanos podrán impugnar a través de las estructuras jurisdiccionales o incluso dar pie a procedimientos de juicio político o de responsabilidades.

Es indispensable resaltar la atención y seguimiento que diversos medios escritos y electrónicos han otorgado al posible corte de mangle en el municipio de Cihuatlán, entre ellos los periódicos *Público*, *Mural*, *El Informador*, *La Jornada* y *El Occidental*. Destaca el puntual seguimiento de los periodistas [...] y [...] así como el de Radio Universidad de Guadalajara; esto sirve como referencia para dimensionar el interés público y social en el futuro y destino de uno de los centros turísticos más recurridos por habitantes de distintos puntos del país.

Tampoco pasan desapercibidas a esta institución las manifestaciones realizadas por varios integrantes del Ayuntamiento de Cihuatlán, en el sentido de que es importante ofrecer oportunidades de trabajo a los habitantes de la región lo cual es una preocupación compartida por esta defensoría pública de los derechos humanos. Sin embargo, la protección al medio ambiente no está reñida con el desarrollo de los pueblos; de hecho, el término “desarrollo sustentable” conjunta una serie de elementos que orientan el aprovechamiento de los recursos naturales bajo criterios de sustentabilidad que garanticen bienestar social, conservación ambiental y desarrollo económico, estableciendo políticas y estrategias que incluyan la participación responsable y comprometida de los sectores públicos, privados y social para controlar y mitigar los impactos negativos del turismo a favor de la conservación del patrimonio natural y cultural de las áreas naturales y satisfacer las necesidades del presente sin comprometer los de las futuras generaciones. Frenar el creciente deterioro de los ecosistemas no significa dejar de utilizar los recursos naturales, sino encontrar una mejor manera de aprovecharlos. Por ello, el análisis de impacto ambiental en las políticas públicas debe estar acompañado de un gran impulso a la investigación y desarrollo de ciencia y tecnología. Se trata, en suma, de mantener el capital natural que permita el desarrollo y una alta calidad de vida a los mexicanos de hoy y mañana.

Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º y 10º de la Constitución de Jalisco; 7º, fracciones I y XXV; 28, fracción III, 66, 68, 73, 75, 76, 77, 78 y 79

de la Ley de la CEDHJ; 109, 119, 120, 121 y 122 de su Reglamento Interior, esta Comisión emite las siguientes:

IV. CONCLUSIONES

Quedó claramente acreditado que la mayoría de los integrantes del pleno del Ayuntamiento de Cihuatlán, Jalisco, al autorizar el cambio de uso de suelo, trazos y destinos de la primera etapa del desarrollo turístico denominado “Isla Primavera” en una zona de manglares ubicada en la laguna Barra de Navidad, aun cuando ya había expirado el plazo concedido por la Semarnat, violaron los derechos humanos a la conservación del medio ambiente, al patrimonio común de la humanidad, a la legalidad y seguridad jurídica en agravio de la sociedad en general y de las generaciones presentes y futuras, incurriendo así en una prestación indebida del servicio público, por lo que esta Comisión dicta las siguientes:

Recomendaciones:

A los integrantes del Pleno del H. Ayuntamiento de Cihuatlán, Jalisco.

Primera. Que en la próxima sesión del Ayuntamiento se apruebe un acuerdo con los siguientes puntos:

1. Se revoque la autorización del cambio de uso del suelo para la realización del proyecto denominado “Isla Primavera”.
2. Se solicite al presidente municipal que gire las instrucciones necesarias y a quien corresponda de la administración municipal, para iniciar un proceso de ordenamiento ecológico territorial del municipio de Cihuatlán, con el fin de planificar las actividades en las zonas aledañas a la laguna Barra de Navidad, así como en la cuenca en general; para lo anterior se deberán coordinar las acciones con la Semades y la Semarnat.
3. Se instruya al presidente municipal o a quien corresponda la gestión ante la Semarnat, Comisión Nacional Forestal, Secretaría de Comunicaciones y Transportes e instancias correspondientes, para que se rehabilite el flujo hidrológico del área del manglar y la laguna aledaña al antiguo basurero

localizado dentro de la laguna Barra de Navidad, el cual fue modificado por rellenos que formaron lo que hoy se conoce como “El Conchero”; con ello se busca rehabilitar el mangle que está en proceso de desecación y sometido a estrés ambiental, y devolver el flujo hidrológico en esta zona de la laguna para incrementar la prestación de servicios ambientales.

4. Se instruya a la Dirección de Ecología, para que tome las medidas necesarias y realice un programa de atención a la zona del manglar, donde se coloquen letreros para prohibir que se siga tirando basura en la rivera de la laguna de Barra de Navidad e inicié una campaña de difusión sobre los delitos ambientales, además, instruya la Dirección de Seguridad Pública para que el personal a su cargo efectúe constantes rondines de vigilancia con la finalidad de evitar que los ciudadanos tiren basura u ocasionen daños al entorno ecológico.

5. Gire oficio a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y a la SCT, para establecer un plan de ordenamiento pesquero y portuario en la laguna Barra de Navidad, con el fin de propiciar la convivencia y solución de conflictos de los distintos sectores productivos que utilizan la laguna (pescadores, prestadores de servicios turísticos, transporte marítimo dentro de la laguna, restauranteros, marinas, etcétera.), y favorezca la protección y conservación de la laguna y del mangle.

6. Solicite la asignación de recursos internacionales, así como de apoyos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, para la conservación, restauración, difusión, investigación y evaluaciones de impacto ambiental, entre otras, de la laguna Barra de Navidad.

Segunda. Que el Ayuntamiento de Cihuatlán solicite el apoyo de la Universidad de Guadalajara y otras instituciones para estudiar el proceso de sedimentación de la laguna Barra de Navidad, que hoy es uno de los principales procesos que amenazan la supervivencia del vaso lacustre y la prestación de sus servicios ambientales.

Tercera. Solicite a la Universidad de Guadalajara u otras instancias de reconocido prestigio en la materia, que realicen un estudio de los humedales existentes en el municipio, en el que se determine el grado de afectación ambiental que presentan y

se determinen las acciones a seguir para la restauración, conservación y evaluación del impacto ambiental.

Aunque no se trata de autoridades involucradas como responsables, pero por estar dentro de sus atribuciones y competencia la posibilidad de ejecutar actos tendentes a corregir las causas que originaron las violaciones a los derechos humanos de los que se da cuenta en la presente resolución, o bien se encuentran en posibilidades de investigar y castigar a los responsables, por lo que con fundamento en los artículos 70 y 71 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se solicitan las siguientes peticiones:

Al delegado en Jalisco de la Semarnat:

Única. Se concluyan las dos solicitudes presentadas por la empresa “Sea Way” para modificar la poligonal del área autorizada y ampliar los términos y plazos establecidos en la autorización del estudio técnico justificativo de cambio de uso de suelo de terrenos forestales del proyecto turístico “Isla Primavera”.

Al delegado en Jalisco de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente:

Única. Se concluya el expediente PFPA-JAL/57/230/07 que se desahoga en esa delegación con motivo del cambio en la poligonal del área de afectación del proyecto originalmente autorizado a la sociedad mercantil “Sea Way” quienes pretendían construir el desarrollo turístico “Isla Primavera”.

Al gobernador del estado de Jalisco, licenciado Emilio González Márquez:

Única. Gire instrucciones al área competente de la administración a su cargo para que promuevan proyectos productivos y ocupacionales dirigidos a la población del municipio de Cihuatlán, en particular a los moradores de las inmediaciones a la laguna de Barra de Navidad, lo anterior con la finalidad de garantizar su derecho al desarrollo, como un proceso global, económico, social, cultural y político, que tienda al mejoramiento constante del bienestar de toda la población sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo sustentable y en la distribución justa de los beneficios que otorgue el aprovechamiento de los recursos naturales.

Las anteriores recomendaciones son públicas y serán difundidas de inmediato por los medios de comunicación, de acuerdo con los artículos 76 y 79 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y 120 de su Reglamento Interior.

Con fundamento en los artículos 72, 76, 77 y 78 de la ley de esta institución, se informa a la autoridad a la que se dirige la presente Recomendación que tiene diez días hábiles, contados a partir de la notificación correspondiente, para que informe a este organismo si fue aceptada o no. En caso afirmativo, esta Comisión únicamente quedará en espera de las constancias que acrediten su cumplimiento, las cuales deberán presentarse dentro de los siguientes quince días hábiles a la fecha de aceptación.

Maestro Felipe de Jesús Álvarez Cibrián
Presidente

Ésta es la última página correspondiente a la recomendación 32/2009, la cual consta de 65 fojas.