

Recomendación: 15/2019  
Guadalajara, Jalisco, 28 de junio de 2019

Asunto: violación de los derechos a la legalidad y seguridad jurídica de quienes integran los pueblos originarios y comunidades indígenas; así como a la salud, al desarrollo, al patrimonio cultural y a un medio ambiente sano y equilibrado de los habitantes del municipio de Tonalá.

Queja 7723/17/II y sus acumuladas

Presidente municipal de Tonalá<sup>1</sup>

### Síntesis

*La Comisión Estatal de Derechos Humanos atendió a tres grupos de vecinos del municipio de Tonalá, quienes manifestaron ser víctimas de violaciones de derechos humanos por parte de diversas autoridades estatales y municipales.*

*En primer término, integrantes de la comunidad indígena del municipio manifestaron que a lo largo del tiempo las autoridades se han negado a reconocerlos como pueblo originario. Señalaron que se han promulgado leyes y reglamentos que violan sus derechos humanos; tal es el caso del Reglamento de la Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco, que dispone para la incorporación al Padrón de Comunidades y Localidades Indígenas de Jalisco diversos requisitos que contravienen lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, requisitos que por diversos motivos las propias autoridades les niegan o retrasan en su entrega, transgrediendo con*

---

<sup>1</sup> La presente Recomendación se refiere a hechos ocurridos en anteriores administraciones, pero se dirige a las actuales autoridades para que tomen las providencias señaladas desde la responsabilidad institucional que trasciende administraciones.

*ello sus derechos culturales, a la identidad, a la autodeterminación, a la consulta previa, libre e informada, entre otros.*

*Señalaron que es importante que la comunidad indígena de Tonalá sea reconocida por parte del Estado e incorporada al Padrón por ser originarios del territorio que habitan y que lastimosamente se les está quitando con el fin de desaparecer su origen, cultura, historia e identidad.*

*Por otra parte, integrantes del colectivo Defendamos el Cerro de la Reina señalaron que autoridades municipales de Tonalá históricamente han llevado a cabo actos y omisiones que permiten una urbanización no planeada, carente de un enfoque hidrogeológico y de cuenca. Agregaron que desde el nacimiento del cauce principal de la cuenca del río Azul, en la colonia Loma Dorada, hasta su parteaguas en el cerro de la Reina, se generan espacios de recreación, salud y hábitat de especies de flora y fauna, las dos principales expresiones identitarias del municipio que están íntimamente relacionadas con el cerro de la Reina, por lo que la urbanización de estos espacios afecta la recarga de agua del río Azul y perjudica de manera grave las condiciones de vida de la sociedad al estar expuesta a constantes inundaciones que ponen en riesgo las condiciones ecológicas del afluente. Esto origina una violación sinérgica de derechos económicos, sociales, ambientales y culturales que, los cuales, de no tomarse medidas inmediatas, se agudizarán y, en algunos casos, de manera irreversible, se afectará la calidad de vida de las y los habitantes de la cuenca.*

*Por último, vecinos de la unidad deportiva Revolución, que se ubica por la avenida Río Nilo, en la colonia Loma Dorada, del municipio de Tonalá, manifestaron que por diversas razones el cauce del río Azul a su paso por esta unidad deportiva se encuentra contaminado; que la contaminación se debe a las omisiones de las autoridades municipales que permitieron la construcción del Instituto Municipal de la Juventud sobre dicho cauce, sin contar con estudios de impacto ambiental, así como al vandalismo que ha provocado daños a la infraestructura hidrosanitaria que corre paralelamente al cauce del río Azul. Esto, debido a la falta de vigilancia por parte de las autoridades de seguridad pública en la zona.*

*Esta Comisión, preocupada porque el derecho al desarrollo pueda superponerse al derecho al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, emite la presente Recomendación para que el Ayuntamiento de Tonalá sea un agente*

*rector que le dé prioridad al acceso a la vivienda, pero que garantice y respete el medio ambiente y la calidad de vida urbana que comprende el bienestar individual y social generado a partir de la aplicación de políticas públicas eficaces de desarrollo urbano, en atención a las Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial, las cuales sirven de principios rectores a escala internacional emitidos por ONU-Hábitat, en donde se señalan acciones de gobernanza y políticas urbanas, planificación urbana y territorial para el desarrollo sostenible.*

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), con fundamento en los artículos 1º, 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º y 10º de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 4º; 7º, fracciones I y XXV; 28, fracciones III y XX; 35, fracción V, 72, 73, 75, 79 y demás relativos de la Ley de la CEDHJ y 119, 120, 121 y 122 del Reglamento Interior de este organismo, investigó la queja 7723/2017/II y sus acumuladas por las violaciones de derechos humanos de la comunidad indígena del municipio de Tonalá, así como por la violación de los derechos ambientales y la prestación indebida del servicio público atribuida al Ayuntamiento de Tonalá, y ahora se procede a su análisis para su resolución, con base en los siguientes:

## I. ANTECEDENTES Y HECHOS

1. El 27 de septiembre de 2017, Quejoso 1, Quejoso 2, Quejoso 3, Quejoso 4, Quejoso 5, Quejoso 6, Quejoso 7, Quejoso 8, Quejoso 9, Quejoso 10, Quejoso 11, +, firman como integrantes del colectivo Defendamos el Cerro de la Reina, y presentaron queja por escrito en contra de las autoridades municipales de Tonalá y del Gobierno del Estado que resultaran responsables.

El señor Quejoso 9, representante de la comunidad indígena e integrante del colectivo Defendamos el Cerro de la Reina, manifestó que han luchado por el reconocimiento y titulación de bienes comunales, fundando su derecho en su identidad indígena y en el territorio reconocido en su título virreinal; señaló que no han recibido apoyo de instancias como la Dirección de Asuntos Agrarios y Registro Agrario Nacional, entre otras, para acreditar la existencia de la comunidad indígena de Tonalá y se les facilite el trámite de incorporación al Padrón de Comunidades y Localidades Indígenas que tiene a su cargo la CEI,

instancia que a la fecha ha mostrado renuencia para reconocer a la comunidad indígena de Tonalá como pueblo originario.

Dijo que a pesar de los cambios y de las pausas históricas en el ejercicio de la tradición de la Danza de los Tastoanes, hoy en día la comunidad indígena que representa mantiene viva esa costumbre del pueblo originario indígena que data de tiempos prehispánicos.

Señaló que es importante que la comunidad indígena de Tonalá sea reconocida por parte del Estado por contar con un título virreinal y por ser originarios del territorio que habitan y que lastimosamente se les está quitando con el fin de desaparecer su origen, cultura, historia e identidad. Lo anterior, con base en lo que establece la Ley Sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Por otra parte, los integrantes del colectivo Defendamos el Cerro de la Reina señalaron a autoridades municipales de Tonalá y estatales por acción y omisión ante las consecuencias de la urbanización no planeada con un enfoque hidrogeológico y de cuenca. Agregaron que desde el nacimiento del cauce principal de la cuenca del río Azul, en la colonia Loma Dorada del municipio de Tonalá, hasta su parteaguas en el cerro de la Reina, se generan espacios de recreación, salud y hábitat de especies de flora y fauna. Las dos principales expresiones identitarias del municipio están íntimamente relacionadas al cerro de la Reina, por lo que la urbanización de estos espacios afecta la recarga de agua de dicho afluente y perjudica severamente las condiciones de vida de la sociedad, al estar expuesta a constantes inundaciones que ponen en riesgo las condiciones ecológicas del río.

También señalaron que la sistemática violación de los derechos humanos fundamentales de la población tonalteca, causada por la irresponsable y negligente urbanización de la cuenca del río Azul, desde su cauce principal hasta su parteaguas en el cerro de la Reina, origina una violación sinérgica de derechos económicos, sociales, ambientales y culturales que, de no tomarse medidas inmediatas, se agudizarán y, en algunos casos de manera irreversible, se afectará la calidad de vida de las y los habitantes de la cuenca.

Como hechos principales de inconformidad indicaron que actualmente no existe un ordenamiento urbano o un decreto como área natural protegida en el cerro de

la Reina y el área de infiltración que garantice la estabilidad en el balance hidrológico.

Además, mencionaron que autoridades municipales han presentado acontecimientos tendentes a afectar la participación ciudadana en el intento de restablecer el equilibrio ecológico del cerro de la Reina.

Al mismo tenor destacaron que continúa la urbanización e impermeabilización de la cuenca del río Azul, lo que ha causado un daño cada vez más severo e irreversible al sistema ambiental y ha incrementado la intensidad de las inundaciones en Tonalá, y por ello se torna más grave el riesgo de sus habitantes a perder parte de su patrimonio, daños en su integridad física, e incluso el riesgo de muerte.

Aunado a lo anterior, persisten las descargas de aguas negras sin tratamiento del sistema de drenaje del municipio de Tonalá, dentro del río Azul, violando la norma ambiental NOM-001-ECO-1996, que especifica la calidad que deben tener las aguas residuales urbanas antes de verterlas en un cauce natural. Conducir aguas negras provoca una contaminación grave al entorno y convierte el territorio en un foco pestilente de infección, el cual atraviesa unidades habitacionales, así, como la unidad deportiva Revolución y provoca que los deportistas y demás personas tengan que recrearse entre olores fecales, con riesgo para la salud de la población y afectando de manera directa su calidad de vida. Esta contaminación parte del baldío localizado en el cruce de las calles Paseo Lomas del Sur y Circuito Loma Sur, en la colonia Loma Dorada, municipio de Tonalá, con coordenadas de ubicación  $20^{\circ} 37'16.05''N$  y  $103^{\circ}15'12.42''O$ .

Agregaron que el río Azul se seca por completo en algún segmento, en tanto que dos de sus principales manantiales se encuentran sepultados bajo el Instituto de la Juventud, justo en el punto de su nacimiento, a 100 metros de la unidad deportiva Revolución, lo que representa una afectación ambiental más amplia, pues se trata de la principal afluencia de la cuenca del río Osorio, que sigue su cauce hasta desembocar en la barranca, cerca de la planta hidroeléctrica Las Juntas. Esta situación es violatoria de la Ley de Aguas Nacionales, que determina que los cauces mayores de 0.75 m de profundidad y de 2 metros de ancho del tamaño de su cárcava, es un cauce federal. Además, al restringir el

caudal natural en un cauce federal, se incumplió la NMX-AA-159-SCFI-2012 que establece el proceso para definir el caudal ambiental de cauce y arroyos.

2. El 10 de octubre de 2017 se radicó la queja que presentó el colectivo Defendamos el Cerro de la Reina; se le requirió su informe de ley al presidente municipal de Tonalá, y un informe en auxilio y colaboración a la Procuraduría Estatal de Protección al Medio Ambiente de Jalisco (Proepa).

3. El 13 de noviembre de 2017 se recibió el oficio DJ/3536/2017, suscrito por el presidente municipal de Tonalá, al que anexó copia simple del informe de ley rendido por la directora de Ecología y el director de general de Planeación y Desarrollo Urbano Sustentable.

La directora de Ecología informó que, referente al tema de urbanización que la Dirección General de Planeación Desarrollo Urbano Sustentable, a través de la Dirección de Planeación, la Dirección de Desarrollo Urbano y la Dirección de Construcción, se encargarían de establecer las directrices para la planeación urbana del municipio, emisión de licencias de construcción y de sancionar a desarrollos habitacionales irregulares. Destacó que en esa administración y por parte de esa Dirección no existe antecedente de emisión de dictámenes en materia de impacto ambiental para el desarrollo de nuevos fraccionamientos habitacionales que incidan en la cuenca del río Azul.

Respecto al tema de contaminación por aguas negras en el punto mencionado en la queja, señaló que se presentó el reporte a la dependencia correspondiente a fin de que se realizaran las reparaciones o desazolves de la red que está generando la contaminación del cauce del río Azul. Agregó que, producto de la urbanización de la cuenca del río Azul, existen colonias que tienen más de veinte años de haber sido creadas, en las cuales, y debido a su antigüedad, sus sistemas de agua potable y alcantarillado sufren rupturas o sobrepasa la capacidad del colector instalado, lo que provoca el derrame de aguas negras hacia el río Azul, por lo cual refirió la importancia de contar con un sistema de monitoreo, revisión y reemplazo de redes de agua potable.

En alusión al tema de la reforestación en el cauce mencionado, dijo que sobre las márgenes del río Azul a partir de la avenida Río Nilo, se desarrolló un parque lineal, en el cual se llevó a cabo una reforestación, y que de igual manera en el cerro de la Reina se emprendieron actividades de reforestación.

Por su parte, el director de general de Planeación y Desarrollo Urbano Sustentable informó que el desarrollo se realiza con los planes de desarrollo urbano del municipio, y respecto a la infraestructura de agua y drenaje, los proyectos son sancionados por el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado.

4. El 7 de diciembre de 2017, para la mejor integración de la queja se solicitó al director del Archivo Municipal de Tonalá, para que se remitiera copia del libro *Tastoanes de Tonalá*.

5. En la misma fecha se recibió el oficio DJ/3773/2017, suscrito por el director jurídico del Ayuntamiento de Tonalá, al que anexó los oficios DGPDUS/3791/2017, suscrito por el director general de Planeación y Desarrollo Urbano Sustentable, y el 265/DE/O/2017, signado por la directora de Ecología de Tonalá, mediante los cuales los servidores públicos rindieron sus respectivos informes de ley, en los que señalaron:

Director de Planeación y Desarrollo Urbano:

... informo que los hechos que se señalan en el mismo no son atribuibles al suscrito. Respecto “las consecuencias de urbanización no planeada con un enfoque de hidrológico y de cuenca” en el río azul en el Cerro de la Reina, le informo que el desarrollo urbanístico se realiza con los planes de desarrollo urbano del municipio y por lo que ve a la infraestructura de agua y drenaje, los proyectos son sancionados por el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado SIAPA.

Directora de Ecología de Tonalá:

... en relación al oficio DJ/3377/2017 mediante el cual hace referencia al oficio número 3173/17/II deducido de la queja 7723/17/II presentada ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos en contra del Ayuntamiento de Tonalá por considerar que con sus actos se violentan derechos humanos, por lo que solicita un informe de Ley con antecedentes, fundamentados y motivaciones de los actos que se le atribuyen en referencia a las consecuencias de urbanización no planeada con un enfoque hidrológico y de cuenca, relacionado con el Río Azul en el Cerro de la Reina en este municipio.

DENUNCIA

Sistemática violación a los derechos humanos fundamentales de la población Tonalteca causando por la irresponsabilidad y negligencia urbanización de la cuenca del Río Azul

desde su cauce principal hasta su parte aguas en El Cerro de la Reina, originándose una violación sinérgica de los derechos económicos, sociales ambientales y culturales, los cuales, de no tomarse medidas inmediatas se agudizarían y, en algunos casos de manera irreversible, se afectara la calidad de las y los habitantes de la cuenca.

Al respecto quiero informar lo siguiente:

En referencia al tema de la URBANIZACIÓN es importante recalcar que en base a las atribuciones conferidas en el artículo 153, 154, 155 y 156 del Reglamento del Gobierno y la Administración Pública del Ayuntamiento constitucional de Tonalá, Jalisco, la Dirección General de Planeación Desarrollo Urbano Sustentable a través de la Dirección de Planeación, la Dirección de Desarrollo Urbano y la Dirección de Construcción se encargaran entre otras cosas de establecer las directrices a seguir en la Planeación Urbana del municipio, emisión de Licencias de construcción y sancionar a desarrollos habitacionales irregulares. Cabe hacer mención que durante la presente administración no existen antecedentes de emisión de dictamen en materia de impacto ambiental para el desarrollo de nuevos fraccionamientos habitacionales que incidan en la cuenca del río Azul por parte de esta Dirección de Ecología.

En relación al tema de contaminación por AGUAS NEGRAS y especialmente del punto mencionado en la queja, es importante reclamar que se ha presentado el reporte a la dependencia correspondiente a razón de que lleve a cabo la reparación o desazolve de la red que está generando que las aguas escurran hacia el cauce del río Azul. Cabe hacer mención que producto de la urbanización de la cuenca que denomina como río Azul, existen colonias que tienen más de 20 años de haber sido creadas, tal es el caso de Loma Dorada, El Zapote, El Pachaguillo, San Elías, en las cuales y debido a la antigüedad sus sistemas de agua potable y alcantarillado, estos sufren rupturas o sobrepasa la capacidad del colector instalado lo que provoca el derrame de aguas negras hacia el escurrimiento de río Azul, Por esta razón es importante contar con un sistema de monitoreo, revisión y reemplazo de redes de agua potable y drenaje por parte del Sistema y alcantarillado.

Haciendo alusión al tema de la reforestación en el cauce del río Azul y el cerro de la reina es importante mencionar que específicamente sobre las márgenes del denominado río Azul a partir de la avenida Rio Nilo se desarrolló un Parque Lineal mismo que presenta una serie de servicios ambientales a la población y en el cual se llevó una reforestación con especies adecuadas a la zona y se presta el mantenimiento adecuado.

De igual manera en la zona del cerro de la reina se lleva a cabo actividades de reforestación en sus diversas áreas, tanto en el Parque Ecológico de los Artesanos como en el parque de Tastoan, llevando un constante mantenimiento de los ejemplares reforestados. Es importante la participación de sociedad y gobierno para que de manera conjunta se lleven a cabo actividades de reforestación en la cuenca del río Azul, determinando el tipo de especies adecuadas en base a las características ambientales de

esta zona, para la cual esta Dirección ha implementado programas de reforestación y ha estado siempre abierta a las propuestas de la ciudadanía.

6. El 15 de diciembre de 2017 en auxilio y colaboración se solicitó información a las siguientes autoridades:

6.1 Al titular del SIAPA, para que en colaboración rindiera información relacionada con los proyectos de infraestructura de agua y drenaje sancionados, e informara si esa dependencia contaba con un sistema de monitoreo, revisión que permita el reemplazo de redes de agua potable y drenaje, específicamente en las colonias Loma Dorada, El Zapote, El Pachanguillo y San Elías, del municipio de Tonalá, Jalisco.

6.2 A la directora de Ecología de Tonalá se le requirió ampliación de su informe de ley y se le solicitó que enumerara de forma detallada los servicios ambientales que presta esa dirección a la población, y enlistara las especies adecuadas respecto a la reforestación en la zona del cerro de la Reina.

6.3 Al director general de Planeación y Desarrollo Sustentable de Tonalá también se le solicitó ampliación de su informe de ley, pidiéndole que indicara las directrices implementadas en las colonias Loma Dorada, El Zapote, El Pachanguillo y San Elías, relativas a la planeación urbana.

7. El 15 de enero de 2018, personal de esta institución elaboró acta circunstanciada derivada del recorrido de inspección por la zona del río Azul, en el municipio de Tonalá, en conjunto con los integrantes del colectivo Defendamos el Cerro de la Reina y funcionarios de la Proepa, para identificar posibles contaminaciones por descargas de aguas residuales y se recabó lo siguiente:

... Dicho recorrido se inició en el Instituto de la Juventud del municipio, acudimos al punto donde surge el flujo de agua, donde el personal de PROEPA comienza su inspección, se observa un flujo reducido de agua, y mucha basura acumulada. Acto seguido cruzamos la calle Loma Sur e ingresamos a la Unidad Deportiva Revolución para descender a lo largo del escurrimiento que cruza dicha unidad, lugar en el que se observa basura en exceso tirada tanto en el escurrimiento del agua como a sus alrededores, por el mismo cause se advierte que existen una aserie de registros de drenaje con evidencias de desbordamientos cuando se supera su capacidad, lo que

ocasiona la mezcla de aguas limpias y residuales. Se concluye el recorrido a las 13:30 horas al llegar a la pista de atletismo de la citada Unidad Deportiva.

Rafael Panduro, de la PROEPA, señala que realizarán un estudio derivado del recorrido de inspección, el cual harán llegar a este organismo, para la integración de la queja...

8. El 31 de enero de 2018 se recibió el oficio DJ/CS/DH/081/2017 suscrito por el director jurídico del Ayuntamiento de Tonalá, al que anexó el oficio DIRECCIÓN DE ECOLOGÍA/CONTROL FORESTAL/014/18, mediante el cual la directora de Ecología de Tonalá rindió informe complementario, en el que manifestó:

El reporte se remitió vía telefónica a servicios generales para el desazolve, se generó un número de folio por parte de servicios generales 217, se adjunta una copia de la hoja de servicio por parte de dicha dirección:

1º Los servicios ambientales que aporta el parque lineal son:

Reduce la concentración de dióxido de carbono, generación de oxígeno, sirven de barrera acústica para disminución de ruido, sirve de área recreativa para la colonia y como hito urbano, favorece el paisajismo de la colonia, favorece la generación de microfauna y fauna, contribuye a la regulación del clima en la zona, previene la erosión del suelo, sirven de cortina rompe viento.

2. Especies adecuadas para reforestación, copia que acredite el mantenimiento adecuado al parque lineal: las especies más aptas para el municipio son las endémicas de la región, nativa del estado, como lo son: Rosa Panal, Tepehuaje, Guaje, Guácima, Copal, Rosa morada, primavera, fresno, arrayán, guamúchil, mezquite, palo dulce, palo bobo, campanilla, clavellina, huizache, zalate, zapote blanco, cuachalalate, tepame, zapote negro, jacalazuchitl, magnolia pugana, ahuilote, colorin, pepelillo, cicua y tepemezquite.

Respecto al mantenimiento del parque lineal, es a la jefatura de parques y jardines la responsable de dar mantenimiento al parque antes mencionado.

A su oficio anexó un legajo de 34 fojas relativo al Plan de Trabajo Integral 2016-2017 “Rehabilitación del Cerro de la Reina” que realizó el FIPRODEFO para la plantación y mantenimiento en el Cerro de la Reina.

9. El 6 de febrero de 2018 se recibió el oficio SJ/0364/2018 signado por la titular de la Subdirección Jurídica del SIAPA, al que anexó copia del oficio S.A. 049/18, suscrito por el director técnico del SIAPA, el cual señaló:

[...] la CEDHJ también solicita, se informe si SIAPA cuenta con un sistema de monitoreo, revisión que permita el remplazo de redes de agua potable y drenaje específicamente en las colonias Loma Dorada, El Zapote, El Pachanguillo y San Elías, en el municipio de Tonalá Jalisco y se remita copia de la documentación que guarde estrecha relación con dicha investigación

Al respecto hacemos de conocimiento que si se cuenta con un sistema de monitoreo y revisión permanente en las 1750 colonias que forman parte del padrón de usuarios de la Zona de cobertura conformada por los municipios (Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá), incluyendo Loma Dorada, el Zapote, El Pachanguillo y San Elías, que nos permiten identificar la infraestructura que presenta daños por incidencias de fugas, hundimientos edad de tubería y presiones de trabajo que se presentan en la red hidráulica de la zona, lo anterior nos da pauta para manejar programas preventivos, que consisten en la instalación de válvulas reductoras de presión, cambio de lías de agua potable y alcantarillado por el método de perforación direccional, sistema de rehabilitación de tuberías sin excavación (manga), excavación a cielo abierto, construcción de circuitos hidrométricos. Asimismo, se tienen programas correctivos, los cuales consisten en reparaciones puntuales donde se presenta el desperfecto.

10. El 13 de febrero de 2018 se requirió a la Proepa que informara las acciones que ha emprendido con relación a la conservación, prevención y control de la contaminación, el desarrollo en condiciones de sustentabilidad de la cuenca del río Azul.

11. El 22 de febrero de 2018 se recibió el oficio PROEPA 0754/0263/2018, signado por el procurador de la Proepa, mediante el cual informó que debido a los recorridos de vigilancia se determinó que el seguimiento para la posible solución de la problemática ambiental, según sus atribuciones, corresponde al SIAPA, al Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico de la Comisión Nacional del Agua Conagua y al Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, por tanto turnaron los oficios correspondientes para hacerles del conocimiento de la problemática referida y actuaran conforme a derecho corresponda.

Bajo esa tesitura, remitió la siguiente información:

a) Oficio PROEPA D012/026/18, signado por el procurador y dirigido al presidente municipal de Tonalá, en el cual señaló:

...del recorrido de vigilancia realizado del 9 al 15 de enero del año que transcurre por personal de la Dirección de Proyectos Estratégicos e Información Ambiental, de esta procuraduría... que refiere a la problemática presente en la cuenca del cauce conocido como Río Azul o Arroyo del Zalate, de ese municipio, mismo que se realizó en la microcuenca de dicho cauce que es tributario del arroyo conocido como “Osorio”, perteneciente a la cuenca hidrológica RH12d, en el municipio de Tonalá, Jalisco, con lo siguiente:

En dicho recorrido se observa a lo largo de toda la microcuenca de dicho arroyo la existencia de residuos sólidos urbanos, generados por vertimiento deliberado o por arrastre del flujo de agua, asimismo, se continuo el recorrido a lo largo del escurrimiento que cruza por la Unidad Deportiva Revolución, donde se observó una serie de registros de drenaje, con evidencias obvias de desbordamiento cuando se supera la capacidad, propiciando la mezcla de aguas limpias y aguas residuales, por lo anterior y en lo que pueda corresponder al ámbito de su competencia, lo anterior con fundamento en lo referido en el artículo 8 fracciones I, III, IV, XIV, XV, XVI; Ley de Gestión Integral de los Residuos del Estado de Jalisco; 5 fracciones XII; VI y VII de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; esta Procuraduría le agradece tomar las medidas oportunas para la atención al presente, solicitándole a su vez mantenga informada a esta autoridad de las acciones que se realicen al respecto de atender la problemática referida.

b) Resultado de los recorridos de vigilancia del 9 y 15 de enero de 2018, realizados por personal de la Dirección de Proyectos Estratégicos e Información Ambiental de la Proepa:

UBICACIÓN. Nacimiento de la microcuenca del cauce conocido como “Río Azul o arroyo El Zalate” que es tributario de arroyo conocido como “Osorio”, perteneciente a la cuenca hidrológica RH12D, en el municipio de Tonalá, Jalisco.

MOTIVO DE RECORRIDO. Seguimiento a las Quejas 7723/17-II a 7735/17-II emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, (CEDHJ); En las inmediaciones de la microcuenca del cauce conocido como “Río Azul o arroyo el Zalate” para identificar posibles invasiones de zona federal y contaminación por descarga de aguas residuales, así como otros delitos y/o riesgos ambientales.

#### OBSERVACIONES/FOTOGRAFÍAS

Derivado de las Quejas 7723/17-II a 7735/17-II emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), en donde se expone que “continúa la

urbanización e impermeabilización de la cuenca del cauce conocido como “Río Azul o arroyo del Zalate” que es tributario de arroyo conocido como “Osorio” perteneciente al cuenca hidrológica RH12D, además de la contaminación por el vertido de aguas negras al mismo”, así como las acciones tendientes a sepultar dos de los manantiales que alimentan el mencionado por las obras de construcción del Instituto de la Juventud con posible invasión de la zona federal de dicho cauce, lo anterior mencionado, presuntamente sucedido en el municipio de Tonalá.

Se programó un recorrido de vigilancia a efectuarse el día nueve de enero, en el que se encontró lo siguiente.

El área reportada en la denuncia corresponde a una zona urbanizada, dicha urbanización no parece reciente a juicio del observador, en las cercanías de la coordenada UTM 13 Q 0681993 y 2281193 se aprecian las copas de algunos árboles del género *Salix*, que suelen formar parte de la vegetación, riparia o de galería, que crece en torno a cuerpos de agua permanentes o sitios con niveles freáticos muy superficiales.

Al llegar a las mencionadas coordenadas se encontró que en dicho sitio se encuentra edificado el Instituto de la Juventud del municipio Tonalteca, al ingresar a las instalaciones se pudo observar obras de mampostería destinados a conducir un reducido flujo de agua, de unas dos pulgadas por segundo, siguiendo dicho flujo se llegó a un sitio, al fondo de las instalaciones del instituto de la juventud, en donde al parecer brota el citado flujo de agua, presuntamente la sugerencia del cauce conocido en la zona como “Río Azul (o arroyo el Zalate)”, esto último a juzgar por el hecho, de que al recorrer las inmediaciones exteriores no se encontró otro sitio con características que delaten un manantial. La calidad del agua del escaso flujo que se observó hace pensar que en efecto se encuentra contaminado por la descarga de aguas domésticas en algún punto de su recorrido, ya que presenta una coloración “zarca” o blanquecina, así como un ligero olor a aguas de albañal; el punto exacto donde surge el agua aquí es la coordenada UTM 13 Q 0681999 y 2281177.

Se decidió efectuar un segundo recorrido el día quince de enero del año en curso, en compañía de un integrante de la asociación civil que presentó la denuncia, el C. Quejoso 7, Quejoso 4; así como con personal de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

En esta ocasión se inició el recorrido nuevamente en el Instituto de la Juventud, pero se observó muy reducido el flujo de agua en el punto donde surge, con lo que se confirma su amplia variación temporal; posteriormente y cruzando la calle Loma Sur, continuamos descendiendo a lo largo del escurrimiento que cruza por la Unidad Deportiva Revolución, en donde aumenta sensiblemente el volumen del cauce, quizá por la superficialidad de la veta de agua del manantial, sin embargo, por el mismo cauce se observa una serie de registros de drenaje, con evidencias obvias de

desbordamiento cuando se supera su capacidad, propiciando la mezcla de aguas limpias y residuales.

Finalmente se dio por concluido el recorrido al llegar a la pista de atletismo de la mencionada unidad deportiva. Por lo anterior expuesto se concluye lo siguiente:

A lo largo de toda la microcuenca del arroyo recorrido se aprecian residuos sólidos urbanos, ya sea vertidos deliberadamente o a consecuencia del arrastre por el flujo de agua.

Es evidente que la velocidad de urbanización ha superado el ritmo de la instalación de servicios, el drenaje no es la excepción, quedando rebasada su capacidad de desfogue en periodos pluviales y propiciando la mezcla de aguas limpias y residuales.

Sugerencia.

Por lo anterior se recomienda dar parte a las autoridades municipales, así como al organismo operador del agua competente, para que se evalúe y atienda la situación descrita y evitar que se convierta en un problema ambiental y/o de salud pública; así como a la Comisión Nacional del Agua para que esta dictamine si fue o no invadida la zona federal de dicho cause en el trayecto del recorrido referido.

c) Oficio PROEPA D012/025/18 signado por el procurador, dirigido al director general del SIAPA, en el cual establece:

[...]

En dicho recorrido, se observó que dicha área corresponde a una zona urbanizada no reciente a juicio del observador, con la edificación del Instituto de la Juventud del municipio de Tonalá, en donde brota al fondo de las instalaciones, el flujo de agua al parecer del cauce referido, que presenta una coloración zarca y un ligero olor a aguas de albañal en el punto ubicado en las coordenadas UTM 13Q 0681999 y 2281177, posteriormente se continuó el recorrido descendiendo a lo largo del escurrimiento que cruza por la Unidad Deportiva Revolución, donde se observó una serie de registros de drenaje, con evidencias obvias de desbordamiento cuando se supera su capacidad, propiciando la mezcla de aguas limpias y aguas residuales, por lo anterior, y al considerar que la problemática referida puede corresponder al ámbito de sus facultades, según lo dispuesto en el reglamento Orgánico del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado en la Zona Metropolitana de Guadalajara, esta Procuraduría le agradece tomar las medidas oportunas para la atención al presente, solicitándole a su vez mantenga informada a esa autoridad de las acciones que se realicen al respecto de atender, por la posible deficiencia del sistema de conducción de las tuberías de drenaje.

d) Oficio PROEPA D012/0024/18 signado por el procurador, dirigido al director general del Organismo de la Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico de la Comisión Nacional del Agua, en el cual señaló:

[...]

En dicha visita, se observó que dicha área ubicada en la cercanía de las coordenadas geográficas UTM 13Q 0681993 y 2281193 corresponde a una zona urbanizada no reciente a juicio del observador, se aprecian las copas de algunos árboles del género *Salix* que suelen formar parte de la vegetación ripiara (sic) o de galería que crece torno a cuerpos de agua permanente o sitios con niveles freáticos, muy superficiales, en el sitio se encuentra edificado el instituto de la Juventud del municipio de Tonalá, en donde brota al fondo de las instalaciones el flujo de agua, al parecer del cauce referido, por lo anterior, y al considerar que la problemática referida puede corresponder al ámbito de su competencia, según lo disponen los artículos 9 fracción XVI, 113 fracciones II y V de la Ley de Aguas Nacionales, esta Procuraduría le agradece realizar una dictaminación para conocer si existe invasión de la zona federal del cauce del arroyo conocido como “Río Azul”, solicitándole a su vez mantenga informada a esta autoridad de los resultados obtenidos, esto con la finalidad de reunir elementos para determinar las acciones pertinentes en la problemática referida.

e) Oficio PROEPA D012/0026/18 signado por el procurador, dirigido al presidente municipal de Tonalá, en el cual señaló:

... Sirva la presente para remitir a usted información del recorrido de vigilancia realizado del 9 al 15 de enero del año que transcurre por personal de la Dirección de Proyectos Estratégicos e Información Ambiental de esta Procuraduría en atención a las Quejas 7723/17/II a 7735/17/II emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ) que refiere a la problemática presente en la cuenca del cauce conocido como “Río Azul o Arroyo del Zalate” de ese municipio, mismo que se realizó en la microcuenca de ese cauce que es tributario del arroyo conocido como “Osorio” perteneciente a la cuenca hidrológica RH12d, en el municipio de Tonalá, Jalisco, con lo siguiente:

En dicho recorrido, se observa a lo largo de toda la microcuenca de dicho arroyo la existencia de residuos sólidos urbanos, generados por vertimiento deliberado o por arrastre del flujo de agua, asimismo, se continuo el recorrido a lo largo del escurrimiento que cruza la Unidad Deportiva Revolución, donde se observó una serie de registros de drenaje, con evidencias obvias de desbordamiento cuando se supera su capacidad, propiciando la mezcla de aguas limpias y aguas residuales, por lo anterior, y en lo que pueda corresponder al ámbito de su respectiva competencia, lo anterior con fundamento en lo referido en el artículo 8 fracciones I, III, IV, VI, XIV, XV, XVI de la Ley de Gestión Integral de los Residuos del Estado de Jalisco, 5 fracción XII, 8

fracciones II, VI, y VII de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, esta Procuraduría le agradece tomar las medidas oportunas para la atención al presente, solicitándose a su vez mantenga informada a esta autoridad de las acciones que se realicen al respecto de atender la problemática referida.

12. El 26 de febrero de 2018 se solicitó el auxilio y colaboración del director de la Comisión Estatal Indígena de Jalisco (CEI), para que informara lo siguiente:

- a) Si dentro del Padrón de Comunidades Indígenas de esa dependencia, existía registro alguno como pueblo indígena originario o población indígena, relacionada con la materia de la presente queja. En caso de ser afirmativo, remita copia de las constancias respectivas.
- b) Si existía en esa CEI, solicitud de pertenencia como integrante de un pueblo o comunidad indígena de personas con las características señaladas en la inconformidad.
- c) Expresara si se había expedido constancias para acreditar la pertenencia como integrante de un pueblo o comunidad indígena, migrantes o jornaleros; relacionada con la presente queja.
- d) Informara la fecha de la última actualización del Padrón de Comunidades y Localidades Indígenas por esa Comisión; y tenga a bien remitir copia certificada del mismo y que tenga relación con el municipio de Tonalá, Jalisco.
- e) Comunicara si existía inscripción realizada a través de esa Comisión, para recabar información relacionada con la estructura, organización y cultura de la comunidad, localidad, colonia o barrio para su estudio y eventual incorporación al Padrón, en el municipio de Tonalá.

12.1 En la misma fecha se requirió a los inconformes Inconforme 1y Inconforme 2 para que informaran si tramitaron ante la CEI de Jalisco la solicitud de pertenencia como integrante de un pueblo o comunidad indígena, o si hicieron valer el derecho a la autoadscripción como descendientes de los pueblos indígenas.

Asimismo, para que informaran los trámites que hayan realizado con relación a la pertenencia como integrantes de los pueblos o comunidades indígenas originarias, como lo establece la Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco.

En dicho acuerdo también se ordenó remitir a los inconformes copia de la convocatoria publicada por la CEI en su portal de internet.

12.2 En la misma fecha se recibió el oficio SEMADET/DGJ/075/2018, suscrito por la directora general jurídica de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, mediante el cual proporciona información relativa a la conservación, prevención y control de la contaminación, así como del desarrollo en condiciones de sustentabilidad relacionada con el tema del río Azul en el cerro de la Reina. En el manifestó:

... en los archivos de la Dirección General de Conservación y Biodiversidad de esta Secretaría de medio Ambiente y Desarrollo Territorial, no se cuenta con información relacionada respecto al Río Azul en el cerro de la reina, en el municipio de Tonalá, ni se encuentra dentro de algún área natural protegida de carácter estatal o municipal, de igual manera no se cuenta con información técnica que justifique su declaratoria como área natural protegida ya sea de carácter estatal o municipal, asimismo, señalo que la Dirección General de Planeación y Ordenamiento Territorial de esta dependencia, informó que se cuenta con el Ordenamiento Ecológico Territorial... y actualmente se está en el proceso de elaborar el Ordenamiento Ecológico Territorial del municipio de Tonalá, señalando además que a través de los talleres realizados por esa secretaría, el Fideicomiso del Programa de Desarrollo Forestal del estado (FIPRODEFO) así como la Secretaría de desarrollo e Integración Social (SEDIS) y el ayuntamiento de Tonalá, en donde se concluyó la viabilidad de una reforestación en el Cerro de la reina, asimismo llevaron a cabo una serie de mesas de trabajo, para establecer el proyecto social de reforestación en el Cerro de la Reina, que para mayor abundamiento se remiten las constancias tanto del resultado del taller así como las minutas de la reunión de “Reforestación Cerro de la Reina”.

Por otro lado, cabe señalar, que a través de la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente (PROEPA), órgano desconcentrado de esta Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial que después de una búsqueda exhaustiva en los archivos de esa Procuraduría se encontró el antecedente de una denuncia popular de carácter ambiental registrada bajo el número de expediente 328/09 presentada por el colectivo Tonalá el 28 de octubre de 2009 en la que se denunció medularmente que en el cruce de las calles Paseo Loma Sur y Circuito Loma Sur, en la colonia Loma Dorada, en el municipio de Tonalá se realizaba descarga continua de aguas provenientes del sistema del drenaje municipal de Tonalá a cielo abierto hacia el arroyo Río Azul provocando contaminación grave al entorno y poniendo en riesgo la salud de la población.

Al efecto, el titular de dicho órgano desconcentrado informa que “del análisis de los hechos a que refiere dicha denuncia se determinó que esta autoridad no contaba con atribuciones para la atención y seguimiento de la problemática ahí referida, esto según el oficio SEMADES 957/3581/09 de 09 de noviembre de 2009 por lo que se remitió la precitada denuncia a la Dirección general del Organismo de cuenca Lerma – Santiago Pacifico de la Comisión Nacional del Agua, a través del similar SEMADES 956/09 de

4 de octubre de 2009, sin que a la fecha se haya recibido respuesta o información por parte de esas autoridades.

Sin embargo, en aras de aportar elementos adicionales a esa Comisión en el seguimiento de las quejas antes referidas, el 09 de enero del actual, personal adscrito a esta Procuraduría realizó un recorrido de vigilancia y el 15 de enero siguiente un segundo recorrido en conjunto con personal de esa Comisión y de los quejosos en ambos casos a efecto de identificar posibles invasiones de zona federal y contaminación por descargas de aguas residuales, hechos presumiblemente delictivos o riesgos ambientales en el sitio del nacimiento de la microcuenca del cauce conocido como Río azul o Arroyo El Zalate, mismo que es tributario del arroyo conocido como Osorio perteneciente a la cuenca hidrológica RH12d de ese municipio.

Como del contenido de las constancias que al efecto se levantaron con motivo de los recorridos antes referidos se pudo constatar que del resultado de la velocidad de urbanización se ha superado el ritmo de la instalación de servicios, entre estos, los servicios de drenaje, quedando rebasada su capacidad de desfogue en periodos pluviales y propiciando la mezcla de aguas limpias y residuales.

Por lo anterior, esta autoridad hará del conocimiento de la situación actual que impera en el sitio multicitado a las autoridades competentes del H. ayuntamiento Constitucional de Tonalá, Jalisco, al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) y a la Comisión Nacional del Agua a efecto de que se actúe conforme a derecho corresponda.

Adjuntó a su informe la siguiente documentación en copia certificada:

- a) Legajo compuesto por 14 hojas certificadas relativas al Taller de Reforestación “Cerro de la Reina”, elaborado por la Dirección General de Planeación y Gestión Urbana de la Semadet.
- b) Veintinueve copias simples relativas a la denuncia ciudadana 328/09, en la que se señala [...] “Las descargas continuas del sistema de drenaje del municipio de Tonalá, a cielo abierto, dentro del arroyo río Azul, los cuales, al conducir aguas negras, provocan una contaminación grave al entorno, poniendo en riesgo la salud de la población y afectando de manera directa su calidad de vida. Esta contaminación se origina en el baldío localizado en el cruce de las calles Paseo Lomas del Sur y Circuito Sur, en la colonia Loma Dorada del municipio de Tonalá, Jalisco, con coordenadas de ubicación [...]”.

c) Oficio SEMADES 955/3610/09 relativo al acuerdo de incompetencia de denuncia del expediente 328/09, firmado por el director de Asuntos Jurídicos de la Proepa, en el que se acordó lo siguiente:

PRIMERO. -Esta Secretaría tomo conocimiento del presente asunto a través de la denuncia Popular presentada por el interesado, cuyos motivos de la denuncia se desprenden de las constancias que obran en autos del expediente que se acuerda.

SEGUNDO. – Toda vez que lo manifestado por el denunciante, referente a las presuntas descargas a cielo abierto del sistema de Drenaje Municipal de Tonalá, dentro del arroyo denominado “Río Azul” en un baldío localizado en el cruce de las calles Paseo Lomas del Sur y Circuito Loma Sur, en la colonia Lomada Dorada en el municipio de Tonalá, Jalisco, con coordenadas de ubicación 20 ° 37’ 16. 05” N y 103°15’12.42”O; lo anterior se desprende de hechos que constituyen o pueden constituir infracción a la legislación ambiental municipal y federal, en consecuencia de lo anterior tórnese la denuncia de referencia a la Dirección General del Organismo Lerma-Santiago Pacífico de la Comisión Nacional del Agua, oficinas ubicadas en Avenida Federalismo Norte número 275 doscientos setenta y cinco en la colonia Centro, municipio de Guadalajara, Jalisco; así como también al H. Ayuntamiento de Tonalá, Jalisco con número telefónico 35-86-60-00.

Siendo las anteriores, autoridades competentes para actuar con fundamento en el artículo 173 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

TERCERO. – Con fundamento en el Art. 174 fracción IV, se tienen por admitidas las siguientes pruebas documentales consistentes en fotografía que muestra el punto donde se junta en agua negra proveniente de las tuberías rotas con el agua limpia que nació en los manantiales, video en Disco compacto, copia simple de artículo periodístico, 21 veintiún fojas en copia simple con las firmas de los vecinos inconformes.

CUARTO. – En referencia a lo ordenado por el artículo 184 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, hágase saber al denunciante que la formulación de la denuncia popular, así como los acuerdos, resoluciones y recomendaciones que emita la Secretaría, no afectan el ejercicio de otros derechos o medios de defensa que pudieran corresponder a los afectados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables y no suspenden ni interrumpirán sus plazos preclusivos, o de participación.

QUINTO. – Con fundamento en el artículo 97 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, los interesados tienen en todo momento el derecho de obtener información sobre los procedimientos y el estado en que se encuentre el expediente de Denuncia NO. 328/09, que está disponible para su consulta en las oficinas de esta Procuraduría Estatal de Protección al ambiente;

organismo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, ubicada en Av. Cubilete No. 2955 dos mil novecientos cincuenta y cinco, esquina Av. López Mateos colonia Jardines del Sol, en el municipio de Zapopan, Jalisco; código postal 45050, teléfono (01-33) 11-90-75-50 Ext. 56248.

SEXTO. – En términos del artículo 180 fracción II de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, téngase por CONCLUIDO el presente asunto, por incompetencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable para conocer de la denuncia popular planteada.

SEPTIMO. - De conformidad con el artículo 126 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente notifíquese al presente proveído personalmente o mediante correo certificado con acuse de recibo [---] en el municipio de Tonalá, Jalisco.

Así lo proveyó y firma el Lic. Rubén Limón Gutiérrez, Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable, con fundamento en los artículos 3, 5 fracción IV y Artículo 26 fracción I, II y III del Reglamento Interior de esta Secretaría.

d) Oficio SEMADES 957/3581/09 dirigido al director general del Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico de la Conagua, por el cual hizo de su conocimiento el acuerdo de incompetencia descrito en el oficio señalado con anterioridad.

e) Oficio SEMADES 956/3580/09 dirigido al presidente municipal de Tonalá, por medio del cual hace de su conocimiento la denuncia 328/09 relativa a las descargas continuas del sistema de drenaje del municipio de Tonalá, a cielo abierto, dentro del arroyo río Azul, los cuales, al conducir aguas negras, provocan una contaminación grave al entorno, poniendo en riesgo la salud de la población y afectando de manera directa su calidad de vida. En el oficio se pide que en el ámbito de su competencia, la denuncia fuera atendida.

f) Resultado de los recorridos de vigilancia de fechas 9 y 15 de enero de 2018 realizados por personal de la Dirección de Proyectos Estratégicos e Información Ambiental de la Proepa:

UBICACIÓN. Nacimiento de la microcuenca del cauce conocido como “Río Azul o arroyo El Zalate” que es tributario de arroyo conocido como “Osorio”, perteneciente a la cuenca hidrológica RH12D, en el municipio de Tonalá, Jalisco.

MOTIVO DE RECORRIDO. Seguimiento a las Quejas 7723/17-II a 7735/17-II emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, (CEDHJ); En las inmediaciones de la microcuenca del cauce conocido como “Río Azul o arroyo el Zalate” para identificar posibles invasiones de zona federal y contaminación por descarga de aguas residuales, así como otros delitos y/o riesgos ambientales.

#### OBSERVACIONES/FOTOGRAFIAS

Derivado de las Quejas 7723/17-II a 7735/17-II emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), en donde se expone que “continúa la urbanización e impermeabilización de la cuenca del cauce conocido como “Río Azul o arroyo del Zalate” que es tributario de arroyo conocido como “Osorio” perteneciente al cuenca hidrológica RH12D, además de la contaminación por el vertido de aguas negras al mismo”, así como las acciones tendientes a sepultar dos de los manantiales que alimentan el mencionado por las obras de construcción del Instituto de la Juventud con posible invasión de la zona federal de dicho cauce, lo anterior mencionado, presuntamente sucedido en el municipio de Tonalá.

Se programó un recorrido de vigilancia a efectuarse el día nueve de enero, en el que se encontró lo siguiente.

El área reportada en la denuncia corresponde a una zona urbanizada, dicha urbanización no parece reciente a juicio del observador, en las cercanías de la coordenada UTM 13 Q 0681993 y 2281193 se aprecian las copas de algunos árboles del género Salix, que suelen formar parte de la vegetación, riparia o de galería, que crece en torno a cuerpos de agua permanentes o sitios con niveles freáticos muy superficiales.

Al llegar a las mencionadas coordenadas se encontró que en dicho sitio se encuentra edificado el Instituto de la Juventud del municipio Tonalteca, al ingresar a las instalaciones se pudo observar obras de mampostería destinados a conducir un reducido flujo de agua, de unas dos pulgadas por segundo, siguiendo dicho flujo se llegó a un sitio, al fondo de las instalaciones del instituto de la juventud, en donde al parecer brota el citado flujo de agua, presuntamente la sugerencia del cauce conocido en la zona como “Río Azul (o arroyo el Zalate)”, esto último a juzgar por el hecho, de que al recorrer las inmediaciones exteriores no se encontró otro sitio con características que delaten un manantial. La calidad del agua del escaso flujo que se observó hace pensar que en efecto se encuentra contaminado por la descarga de aguas domésticas en algún punto de su recorrido, ya que presenta una coloración “zarca” o blanquecina, así como un ligero olor a aguas de albañal; el punto exacto donde surge el agua aquí es la coordenada UTM 13 Q 0681999 y 2281177.

Se decidió efectuar un segundo recorrido el día quince de enero del año en curso, en compañía de un integrante de la asociación civil que presentó la denuncia, el C. Quejoso 7, Quejoso 4; así como con personal de la Comisión Estatal de Derechos

Humanos, los compañeros Claudia Navarro Solís, Tunuary Roberto Chávez González y Juan Francisco Chávez Hernández.

En esta ocasión se inició el recorrido nuevamente en el Instituto de la Juventud, pero se observó muy reducido el flujo de agua en el punto donde surge, con lo que se confirma su amplia variación temporal; posteriormente y cruzando la calle Loma Sur, continuamos descendiendo a lo largo del escurrimiento que cruza por la Unidad Deportiva Revolución, en donde aumenta sensiblemente el volumen del cauce, quizá por la superficialidad de la veta de agua del manantial, sin embargo, por el mismo cauce se observa una serie de registros de drenaje, con evidencias obvias de desbordamiento cuando se supera su capacidad, propiciando la mezcla de aguas limpias y residuales.

Finalmente se dio por concluido el recorrido al llegar a la pista de atletismo de la mencionada unidad deportiva. Por lo anterior expuesto se concluye lo siguiente:

A lo largo de toda la microcuenca del arroyo recorrido se aprecian residuos sólidos urbanos, ya sea vertidos deliberadamente o a consecuencia del arrastre por el flujo de agua.

Es evidente que la velocidad de urbanización ha superado el ritmo de la instalación de servicios, el drenaje no es la excepción, quedando rebasada su capacidad de desfogue en periodos pluviales y propiciando la mezcla de aguas limpias y residuales.

Sugerencia.

Por lo anterior se recomienda dar parte a las autoridades municipales, así como al organismo operador del agua competente, para que se evalúe y atienda la situación descrita y evitar que se convierta en un problema ambiental y/o de salud pública; así como a la Comisión Nacional del Agua para que esta dictamine si fue o no invadida la zona federal de dicho cause en el trayecto del recorrido referido.

13. El 27 de febrero de 2018 se requirió al director general del SIAPA y al presidente municipal del Ayuntamiento de Tonalá para que rindieran informe de ley, en el que señalaran las medidas tomadas para la solución de la problemática de los hechos que se desprenden de los oficios PROEPA D012/025/2018 y D012/026/2018, signados por el titular de la Proepa, mediante el cual se les hace del conocimiento de la denuncia 328/09 relativa a las descargas continuas del sistema de drenaje del municipio de Tonalá, a cielo abierto, dentro del arroyo río Azul, los cuales, al conducir aguas negras, provocan una contaminación grave al entorno, poniendo en riesgo la salud de la población y afectando de manera directa su calidad de vida.

14. El 20 de marzo de 2018 se recibió el oficio CEI/DG/057/2018, suscrito por el director general de la CEI, mediante el cual informó:

En contestación al oficio 626/18-II, en el cual solicita auxilio y colaboración de esta dependencia para la queja número 7723/2017/II y en la que se solicita se informe lo siguiente:

- Señale, si dentro del padrón de comunidades indígenas de esa dependencia se encuentra registro alguno como pueblo indígena originario o población indígena, relacionada con la materia de la presente queja. En caso de ser afirmativo, remita copia de las constancias respectivas.

Sobre este punto se informa lo siguiente: La Comisión Estatal Indígena según el artículo 67 de la Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco, tiene como objetivo ser instancia de consulta para la elaboración, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que las dependencias y entidades de la administración Estatal desarrollen en la materia, así como para los municipios que lo soliciten; además de diseñar y operar, en el marco del Consejero Consultivo de la Comisión, un sistema de consulta y participación indígena en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo; así como participar en las políticas públicas y la aplicación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales que conduzcan al desarrollo integral de dichos pueblos y comunidades; y proponer y promover las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 4º de la Constitución Política del Estado de Jalisco; por lo que sus funciones esenciales en este sentido están orientadas principalmente al diseño, planeación y ejecución de políticas públicas para atención integral de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Jalisco; entendiéndose como pueblos indígenas originarios: las colectividades de personas que descienden de aquellas poblaciones que al iniciarse la colonización habitaban y permanecen en el territorio actual del estado y que conservan su cultura, usos y costumbres, formas autónomas de organización social, económica y política o parte de ellos, y como comunidad indígena a la entidad de interés público, constituida como una unidad social, económica y cultural, que pertenece a un determinado pueblo indígena, asentado en el territorio y que reconoce autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres; las comunidades pueden responder a diferentes formas de tenencia de la tierra ejidal, comunal o privada, es decir que las comunidades que pertenecer a los pueblos indígenas originarios reconocidos por la Ley, el Wixárika en la Zona Norte y el Nahuatl en la Zona Sur y Costa Sur, cuentan con un pasado histórico, pero además sus elementos esenciales como la cultura, usos y costumbres, formas autónomas de organización social, económica y política han tenido una permanencia a través del tiempo y continúan vigentes hoy en día.

La Comisión Estatal Indígena en cumplimiento al Art. 67 de la ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco respecto al diseño y operación de un sistema de consulta y participación indígena, cuenta con un Consejo Consultivo el cual está integrado como lo establece el art. 77 de la ley por Nueve representantes wixaritari, de la siguiente manera: uno por San Andrés Cohamiata, Mezquitic; uno por San Sebastián Teponahuaxtlan, Mezquitic; uno por Tuxpan de Bolaños, Bolaños; uno por Mesa del Tirador, Bolaños; uno por Santa Catarina Cuexcomatitlán, Mezquitic; uno por San Miguel Huaixtita, Mezquitic; uno por el Pueblo Nuevo, Mezquitic; uno por Ocota de la Sierra, Mezquitic y uno por Nueva Colonia, Mezquitic. Ocho representantes nahuas, de la siguiente manera: uno por Tuxpan; uno por Cazalapa, Cuautitlán de García Barragán; uno por Chacala, Cuautitlán de García Barragán; dos por Ayotitlan, Cuautitlán de García Barragán; uno por Plan de Méndez, Cuautitlán de García Barragán; uno por Mazatán, Zapotitlán de Vadillo; y uno por Jirosto y Zapotán, Villa Purificación. Cuatro representantes de los indígenas de otros estados asentados en la zona metropolitana de Guadalajara; tres representantes de instituciones académicas y de investigación, especialistas en materia indígena; tres representantes de organizaciones sociales que trabaje con las comunidades indígenas; y Un representantes por cada uno de los gobiernos municipales siguientes: Bolaños; Cuautitlán de García Barragán; Chimaltitan; Guadalajara; Huejuquilla el Alto; Mezquitic; Tlaquepaque; Tonalá; Tuxpan; Villa Guerrero; Villa Purificación; Zapopan; y Zapotitlán de Vadillo. En el entendido de que la representación del municipio de Tonalá es por la vinculación y atención de los indígenas urbanos asentados en la Zona Metropolitana de Guadalajara y por ello la presencia del municipio dentro del Consejo, no así de comunidad indígena originaria, por el momento.

Esto obedece a que en la versión original de la ley aprobada el 30 de diciembre de 2006, publicada el 11 de enero de 2007 y que entró en vigor el 11 de abril de 2007, en su artículo 8° se establecían las comunidades indígenas que se reconocían por este instrumento legal que eran pertenecientes a los dos pueblos indígenas originarios de Jalisco que mantienen sus elementos esenciales vigentes en dicho listado no se contempla a ninguna comunidad indígena de Tonalá, como originaria:

Artículo 8.- El Estado de Jalisco tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Esta Ley reconoce a los siguientes pueblos indígenas:

Wixárika, asentado en el norte del Estado Principalmente en las comunidades indígenas de San Andrés Cohamita, Santa Catarina Cuexcomatitlan y San Sebastián Teponahuaxtlan, todos del municipio de Mezquitic; Haimatsie en el Municipio de Huejuquilla; cerro en medio en el municipio de Villa Guerrero; Tepizhuac en el municipio de chimaltitan y Tuxpan de Bolaños en el municipio de Bolaños; y Nahuas, asentado en el sur del Estado principalmente en las comunidades indígenas de Cuzalapa, Ayotitlán Chacala y Plan de Méndez en el municipio de Cuautitlán de

García de Barragán; Jirosto y Zapotán en el municipio de Villa Purificación; Mazatán en el municipio de Zapotitlán de Vadillo y los Laureles, Nuevo Poblado, San Juan Espanatica, la Joya, paso de San Juan, San Miguel, Tuxpan y Rancho Niño en el municipio de Tuxpan.

Las comunidades asentadas en el territorio del Estado que cumplan con los supuestos establecidos en la fracción II del artículo 7 de la Ley y que no estén expresamente reconocidas en el presente artículo, gozaran de los derechos que prevé esta Ley, previo estudio, dictamen y reconocimiento que como comunidad indígena realice la Comisión conforme al procedimiento que establezca su Reglamento Interno. Dicho reconocimiento deberá publicarse en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco". (Artículo original).

Esta dependencia al entrar en funciones en 2007 estuvo recibiendo solicitudes de "reconocimiento" de comunidades indígenas que no se encontraban expresamente enlistadas en el periodo 2010-2012 para efectuar una serie de reformas y poder establecer los criterios que permitieran subsanar posibles omisiones de comunidades indígenas que no hubiesen sido contempladas, pero que cumplieran con los criterios que marca la Ley sobre el concepto de pueblo y comunidad indígena, por lo dentro de estas reformas se encuentra la adición al art. 7° de los conceptos de Población indígena: conjunto de personas, pertenecientes a un pueblo indígena, que de manera colectiva o grupal habitan un territorio o espacio geográfico en el estado de Jalisco, distinguiéndose tres condiciones: población indígena originaria, población indígena migrante y población indígena jornalera agrícola y Localidad indígena: es un núcleo o unidad territorial con espacios administrativos interna, internamente y delimitados a través de la comunidad indígena a la que pertenece, geográficamente establecidos bajo los propios sistemas normativos internos a partir de zonas culturalmente homogéneas, esto permitiría ampliar el aspecto de atención a la población indígena según sus características y según su forma de asentamiento.

El texto reformado del Artículo 8° quedó de la siguiente manera:

El Estado de Jalisco tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, reconociendo la existencia histórica y vigente en su territorio de los pueblos originarios Wixárika, asentados en el norte, y nahua, asentado en el sur y costa sur del estado.

Esta Ley reconoce que en todos sus municipios existe o puede existir población indígena con las siguientes características:

I.- Población indígena originaria: conjunto de personas que descienden de aquellas poblaciones que al iniciarse la localización habitaban y permanecen en el territorio actual del estado, que conservan su cultura, usos, costumbres, formas autónomas de organización social, económica, política o parte de ellas;

II.- Población indígena migrantes residente: los integrantes de cualquier otro pueblo indígena procedentes de otro estado de la república, que por cualquier circunstancia se encuentren radicados de manera permanentes en el territorio del estado de Jalisco; y

III.- Población indígena jornalera agrícola: los integrantes de cualquier otro pueblo indígena procedente de otro estado de la república, que presenta un servicio personal subordinado, de forma permanente o temporal, en los campos agrícolas de Jalisco.

La comisión se encargará de elaborar un padrón que contendrá el total de las comunidades, localidades, colonias y barrios ubicados en los municipios del estado de Jalisco, para determinar la condición de población indígena existente en cada municipio, el cual remitirá del Ejecutivo del Estado para su autorización y publicación en el periódico oficial, El Estado de Jalisco.

El Padrón deberá actualizarse con el apoyo técnico del Comité cada dos años y publicarse en el periódico oficial “El Estado de Jalisco”.

Las comunidades o localidades asentadas del estado, que aspiren a ser incorporadas al Padrón, deberán realizar su registro para su eventual incorporación, previo estudio dictaminen y realice que, y efectúe la Comisión, con el apoyo del comité. (Se anexa copia de la reforma pública en el periodo oficial El estado de Jalisco).

El primer padrón de comunidades y localidades indígenas se elabora con el sustento legal y con las comunidades y municipios representados en su Conjunto Consultivo por lo que no existe registro de comunidad indígena de Tonalá en su clasificación de originaria, pero si se encuentra registrado el municipio de Tonalá en la Sección II del Padrón con población Indígena Migrante Residente proveniente de otros estados de la Republica (se anexa evidencias).

- Haga saber, si existe en esa CEI solicitud de pertenencia como integrante de un pueblo o comunidad indígena, de personas con las características señaladas en la inconformidad.

Sobre este punto se inconforma lo siguiente: Hasta el momento y fecha actual a esta Comisión Estatal Indígena, no se ha presentado ninguna persona que se acredite o adscriba pertenecer a una Comunidad indígena de Tonalá en su característica de Comunidad Indígena originaria, por lo que no se cuenta en esta dependencia con solicitud documental alguna.

- Expresar si se ha expedido constancias para acreditar la pertenencia como integrante de un pueblo o comunidad indígena, migrantes o jornaleros, relacionados con la presente queja.

Sobre este punto se informa lo siguiente: Hasta el momento y fecha actual esta Comisión Estatal Indígena no ha expedido constancia de pertenencia a persona que se acredite o adscriba pertenecer a una Comunidad Indígena de Tonalá en su caracterización de Comunidad Indígena Originaria, por lo que no se cuenta con acuse de constancia expedida. Se cuenta con evidencias de la expedición de constancias de permanencia a un pueblo indígena de personas que radican en Tonalá como migrantes residentes, que han realizado su trámite y dicha constancia los acredita como integrantes de un pueblo indígena de otro Estado con residencia en alguna colonia de este municipio, como por ejemplo la Col. Constancio Hernández, donde radican indígenas mixtecos provenientes de Oaxaca.

Hasta el momento y fecha actual esta Comisión Estatal Indígena no ha expedido constancia de pertenencia a personas que se acredite ser jornalero agrícola y que se encuentra radicando de manera temporal por esta causa en el municipio de Tonalá. Por lo que no se cuenta con acuse de constancia expedida.

- Informe la fecha de la última actualización del Padrón de Comunidades y Localidades indígenas por esa Comisión; y tenga a bien remitir copia certificada del mismo y que tenga relación con el municipio de Tonalá, Jalisco.

Sobre este punto se informa lo siguiente: El Padrón de Comunidades y Localidades del Estado de Jalisco fue publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el sábado 28 de noviembre del 2015 se puede consultar de manera directa vía internet. Hasta el momento no se ha hecho actualización alguna por parte de esta Dependencia. Esta comisión se encuentra en el proceso de la última etapa de recepción de solicitud conforme a la convocatoria publicada en el periódico Oficial "El Estado de Jalisco" (se anexa evidencias) para la próxima actualización de Padrón.

- Comuníquese si existe inscripción realizada a través de esa Comisión, para recabar información relacionada con la estructura, organización y cultura de la comunidad, localidad colonia o barrio para su estudio y eventual incorporación al Padrón, en el municipio de Tonalá.

Sobre este punto se informa lo siguiente: Desde la publicación del primer padrón y en las convocatorias emitidas para la recepción de solicitudes en 2017 y 2018 hasta el momento no se ha recibido solicitud alguna de la Comunidad Indígena de Tonalá, para su eventual incorporación al padrón. Por lo que al no tener esta solicitud no se puede iniciar el procedimiento de estudio y dictaminación establecido en Reglamento (se anexa evidencia).

Finalmente, se le informa que las evidencias solicitadas a la Comisión Estatal Indígena se adjuntan a la presente, en torno al tema en comento. Por lo que le pido tenga por contestado en tiempo y forma el requerimiento solicitado a esta dependencia.

Anexó a su oficio los siguientes documentales:

a) El Padrón de Comunidades y Localidades del Estado de Jalisco que fue publicado en el periódico oficial *“El Estado de Jalisco”*, el sábado 28 de noviembre de 2015, por acuerdo del ciudadano gobernador constitucional del Estado de Jalisco, mismo que contiene el listado inicial de comunidades y localidades indígenas del estado incorporadas al padrón.

b) Convocatoria dirigida a las comunidades y localidades indígenas del Estado de Jalisco para presentar las solicitudes de registro e incorporación en la actualización del “Padrón de Comunidades y Localidades del Estado de Jalisco”, publicada el sábado 20 de enero de 2018 en el periódico oficial *“El Estado de Jalisco”*.

c) Convocatoria dirigida a las comunidades y localidades indígenas del estado de Jalisco para presentar las solicitudes de registro e incorporación en la actualización del “Padrón de Comunidades y Localidades del Estado de Jalisco”, publicada el sábado 20 de enero de 2018 en el periódico oficial *“El Estado de Jalisco”*, así como a las comunidades y localidades que presentaron cualquier tipo de documentación antes de la entrada en vigor del Reglamento de la Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco, publicada en el periódico oficial *“El Estado de Jalisco”* el 25 de diciembre de 2014.

15. El 22 de marzo de 2018 se recibió el escrito firmado por el inconforme Quejoso 9, representante de la comunidad indígena de Tonalá, en el que manifestó:

... Es importante indicar que nuestra comunidad Indígena por derecho debe de ser reconocida por parte del Estado al contar con un Título Virreinal y ser originarios del territorio en la zona geográfica en que vivimos, que lamentablemente se nos está quitando con el fin de desaparecer nuestro origen, cultura, historia e identidad, exigimos que como Autoridades protejan el bienestar de nuestra comunidad, acercarse a nuestros para asesorarnos en la resolución de los conflictos y la protección de nuestras tierras. Que conforme a lo establecido en las leyes internacionales, y como lo establece la Ley Sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo se cumplan y respeten.

Le comentamos que como lo recomienda la CEDHJ, si vamos a presentar el trámite de la Convocatoria de la Comisión Estatal Indígena, que es dirigida en el punto uno para comunidades y localidades con Población indígena Originaria. Para la inclusión de la comunidad indígena de Tonalá en la actuación del Padrón de Comunidades y localidades indígenas del Estado de Jalisco.

Por otra parte, solicitamos que en el ejercicio de integración de la queja, por su conducto, la CEDHJ, solicite a las instancias correspondientes como la Dirección de Asuntos Agrarios, Registro Agrario Nacional y otras instancias, esto con el fin de que la CEDHJ documente y de fe de la existencia de nuestra comunidad indígena y facilite el trámite ante el CEI, pues es importante señalar que hasta la fecha ha existido renuencia por parte de dicha instancia a reconocer pueblos originarios como es el caso de los Cocas de Mezcala y Tepehuanos de Azqueltan.

Agregó a su escrito los siguientes documentos:

- a) Escrito del 12 de marzo de 2018 suscrito por el inconforme en su carácter de comunero convocante y promovente, dirigido a la comunidad indígena de Tonalá, Jalisco, a través de cual se realiza una convocatoria a la asamblea general comunitaria.
- b) Acta de acuerdos del 18 marzo de 2018, relativa al desarrollo de la “Asamblea general ordinaria” celebrada por la comunidad indígena de Tonalá.

16. El 23 de marzo de 2018 se recibió el SJ/1010/2018 signado por el titular de la Subdirección Jurídica del SIAPA, al que anexó copia de oficio SA-2016/18 a través del cual el encargado de la Superintendencia de Operación y la encargada de Subdirección de Alcantarillado, manifestaron:

En respuesta al oficio con numero de control SJ/0250/2018, en conde solicita la colaboración a fin de dar contestación a la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, respecto a la Queja 7723/17-II a 7735/-11 en la cual el maestro José Rentería González, Procurador Estatal de Protección al Ambiente de PROEPA, en el oficio PROEPA 075/0252/2018, señala que la posible solución de la problemática ambiental corresponde a este Organismo Operador entre otras autoridades, turnado a este organismo el oficio PROEPA N° D012/025/18 con la finalidad de hacerle del conocimiento de la problemática referente a la queja 7723/17.

Motivo por el cual la CEDHJ solicita a este Organismo lo siguiente: “rinda un informe de ley en cual deberá contener los antecedentes, fundamentos, motivaciones y las medidas tomadas para la solución de la problemática de los actos que se le atribuyen y

que se relacionan con el oficio PROEPA D012/025/18 asignado por el Procurador de dicha dependencia y proporcione la información correspondiente a los hechos materia de la presente inconformidad” Para su total conocimiento se agrega copia simple del oficio de la CEDHJ 687/18/II, así como los antecedentes de la queja que se constan del oficio CEDHJ 3957/17/II y de la CEDHJ 687/18/II, así como los antecedentes de la queja que se constan del oficio de la CEDHJ 3957/17/II y de la referencia SA/049/18.

En lo referente al oficio PROEPA N° D12/025/18, en donde informa del recorrido de vigilancia realizado del 9 al 15 de enero del año que transcurre por personal del a Dirección de Proyectos Estratégicos e Información Ambiental de esta procuraduría, en atención a las Quejas 7723/17/II y 7735/17-II emitidas por los Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), que refiere problemática presentada a la cuenca del cauce conocido como “Rio Azul de Zalate”, mismo que se realizó en el nacimiento de la microcuenca de dicho cauce, que es tributario del arroyo conocido como “Osorio” perteneciente a la cuenca hidrológica RH12d, en el Municipio de Tonalá, Jalisco, por lo siguiente:

En dicho recorrido, se observó que dicha área corresponde a una zona urbanizada no reciente a juicio del observador, en donde brota al fondo de las instalaciones el flujo de agua al parecer del cauce referido, que presenta una coloración zarca y un ligero olor a aguas de albañal en el punto ubicado en las coordenadas UTM13Q0681999 y 2281177, se continuo con el recorrido descendiendo a lo largo del escurrimiento que cruza por la Unidad Deportiva Revolución, donde se observó de registros de drenaje, con evidencias obvias de desbordamiento cuando se supera su capacidad, propiciando la mezcla de aguas limpias y aguas residuales, por lo anterior, y al considerar que la problemática referida puede corresponder al ámbito de sus facultades, según lo dispuesto en el Reglamento Orgánico del Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua y alcantarillado en la Zona Metropolitana de Guadalajara, esta procuraduría agradece tomar las medidas acciones para la atención al presente, solicitando a su vez mantenga informada a esta autoridad de las acciones que se realicen al respecto de atender al presente, por la posible deficiencia del sistema de conducción de las tuberías de drenaje.

Respuesta: Se realizó inspección de campo el lugar señalado de las coordenadas señaladas en el oficio PROEPA N° D012/025/18, UTM 13Q 0681999 Y 2281177, las cuales se ubican en las calles de Paseo Lomas del Sur y Francisco Villa, colonia Loma Dorada municipio de Tonalá, Jalisco, el 31 de Enero del presente por personal técnico de la Sección Alcantarillado Reforma, y no se encontró ningún escurrimiento de aguas negras en el punto de origen que hace referencia, así como en paseo Lomas de Sur y Circuito Lomas Sur (fotografía 1 y fotografía 3) la red de alcantarillado sanitaria existente se encuentra en condiciones normales de operación, con un diámetro de 15”, se hace mención que la red existente es combinada, no es exclusivamente sanitaria, la cual en temporal de lluvias trabaja a su capacidad total.

Lo que se aprecia es un escurrimiento dentro del arroyo "Río Azul o Arroyo el Zalate" de agua nacida (fotografía 2).

Por este Organismo Operador está en la disposición de coadyuvar para dar solución a la problemática planteada por el quejoso, por lo que agradecemos se nos proporcionen los datos de algún contacto para hacer la inspección en la zona en conjunto con las autoridades de la PROEPA, por nuestra parte sería con el Ing. Erik Alberto Álvarez Zamorano, Encargado de la Sección Alcantarillado Reforma, con número telefónico Nextel 1370-1235.

Anexaron a su oficio las siguientes fotografías a color:

- a) Paseo Lomas del Sur, colonia Loma Dorada, municipio de Tonalá, Jalisco, no se aprecia escurrimiento de aguas negras en vialidad.
- b) Unidad Deportiva Revolución", escurrimiento de agua nacida.
- c) No se observa ningún afloramiento de aguas en la Unidad Deportiva Revolución.

17. El 5 de abril de 2018 se requirió a Quejoso 9 para que aclarara en qué consistía su petición de información a las autoridades señaladas en su escrito presentado el 22 de marzo, con el fin de valorar y aprobar la procedencia de su solicitud, respecto del punto 15 de este capítulo.

18. El 10 de abril de 2018 se recibió el oficio DJ/CS/1138/2018 suscrito por el director jurídico de Ayuntamiento de Tonalá, al que anexó la siguiente información:

a) Oficio 026/DE/VN/2018, signado por la Dirección de Ecología de Tonalá, en el que señala:

... respecto a la queja 7723/17-II en donde solicita información de las medidas tomadas para la solución a la problemática ambiental en torno a la cuenca del cauce conocido como Río Azul o Arroyo del Zalate.

Al respecto le informo que derivó a la Dirección de Infraestructura Urbana de Obras Públicas del Municipio la problemática denunciada por tratarse de un tema considerado en la esfera de su responsabilidad, respondiendo que para dar solución y saneamiento se requiere de una obra de gran envergadura y alto costo económico y que se verá reflejado mediante un Proyecto Ejecutivo y su presupuesto respectivo. Por lo que considero, sería necesario hacer partícipe a la dirección en comento, con la intención de encaminar por el sentido correspondiente la solución de la problemática.

A su vez fue solicitada inspección por parte de la Jefatura de Inspección de la Dirección General de Planeación y Desarrollo Urbano Sustentable, a efecto de detectar las descargas de aguas residuales que manifiesta el resultado del recorrido de vigilancia realizado por la Procuraduría Estatal de protección al Ambiente, para efecto de sancionar en lo que a la esfera del gobierno municipal compete o bien informar a la autoridad respectiva.

Por lo que ve a esta Dirección de Ecología, está programándose una campaña de limpieza a través de la Jefatura de Educación y Cultura Ambiental para realizarse en coordinación con los vecinos de la zona.

b) Oficio DIU/051/2018, suscrito por el director de Infraestructura Urbana de Obras Públicas, en el que menciona:

En atención a ECOLOGÍA/015/18, aseverándole que según repetidas visitas a los sitios señalados, corroboramos y estamos conscientes de la problemática presente en la cuenca del cauce conocido como "Rio Azul" o "Arroyo del Zalate" tributario del arroyo "Osorio", perteneciente a la cuenca hidrológica RH20 de este municipio Tonalteca; cuya solución, y saneamiento requiere obra de gran envergadura y alto costo económico, lo cual se verá reflejado mediante Proyecto Ejecutivo y presupuesto respectivo.

c) Oficio DGPDUS/JI/058/2018, suscrito por Jefe de Inspección de la Dirección General de Planeación y Desarrollo Urbano Sustentable, en el que hace la siguiente manifestación:

Hace del conocimiento que se dio cumplimiento a la solicitud de inspección que se nos formuló a través del memorándum 002/DE/2018, la cual dio como resultado lo siguiente:

Que una vez que nos constituimos físicamente en la ubicación que nos es proporcionada en el memorándum de cuenta, constatamos la existencia de un venero de agua natural con un flujo de agua mínimo, que corre en dirección norte, cruzando la Unidad Deportiva Revolución, dentro de lo cual al seguir el tenue arroyo de agua nos percatamos de tres fuentes de contaminación, mismas que se describen a continuación de la manera siguiente:

1. Por el desbordamiento de las aguas residuales que corren por la línea de drenaje municipal que proviene del conjunto de edificios colindantes en la parte poniente de la Unidad Deportiva al encontrarse línea rota, se inserta ubicación.

2. Por el escurrimiento de una línea de drenaje municipal que aparentemente proviene del conjunto de edificios que sé que se ubican en la parte oriente colindante con la Unidad Deportiva y de la que no se aprecia a simple vista por ser subterránea, percatándonos de lo anterior por las zonas humedecidas y el olor a aguas negras que expiden, de igual manera se inserta la ubicación.

3. Residuos sólidos urbanos que se ubican en diversas zonas del recorrido.

Las anteriores son las causas que constatamos como las fuentes de contaminación del cauce conocido como "Río Azul" o "Arroyo del Zalate ", y que generan la coloración y olor que se cita en su memorándum.

19. El 11 de abril de 2018, personal de esta Comisión elaboró un acta circunstanciada con motivo de la reunión que sostuvo con el coordinador de la Unidad Análisis y Contexto de la CEDHJ, en la que se estableció:

... hago constar que a esta hora nos reunimos con [...] Coordinador de la Unidad de Análisis y Contexto de esta Comisión, con la finalidad de dar seguimiento a algunos puntos relacionados con la presente inconformidad. Como primer punto se detalla que la queja en cuestión versa sobre tres temas principales, por lo que tenemos tres grupos de quejosos, el primero conformado por la comunidad indígena, el segundo por el grupo de vecinos del Cerro de la Reina (desarrollo urbano), y el tercer grupo, los habitantes de la cuenca. En este sentido se toma como acuerdo notificar por separado a cada grupo, respecto al tema específico, y con ello agilizar el trámite de queja, como lo son los requerimientos realizados a los quejosos. Acto seguido, en uso de la voz el compañero Tunuari, toca el tema de las convocatorias emitidas por el Ejecutivo, para que las comunidades indígenas puedan acceder a recursos, lo que resulta complicado para dichas comunidades cumplir con los términos establecidos, agrega que en torno a este tema se está trabajando en un pronunciamiento.

En seguimiento, se analiza el estado procesal de la queja, y la información que pudiera requerirse a diversas autoridades:

- CONAGUA el status del Río Azul (Federal, Estatal y Municipal), el tamaño de la cárcava, profundidad del cuerpo de agua, jurisdicción y determinar si el Instituto de la Juventud del Ayuntamiento de Tonalá está construido sobre cauce Federal.
- Solicitar al Ayuntamiento de Tonalá el expediente administrativo iniciado con motivo de la construcción del Instituto de la Juventud.
- Estudio del agua al CEAS, para que informe la situación de la calidad del agua en sus condiciones físicas, temperatura, PH, sólidos disueltos y oxígeno disuelto, biológicos, organismos patógenos que pudieran causar daños a la salud, si los valores de la obtención del análisis físico, químico y biológico se encuentran dentro de los rangos establecidos en las normas oficiales aplicables.

- Al SIAPA y Protección Civil del Ayuntamiento, los puntos de riesgo de inundación dentro del territorio municipal, indicando sus polígonos en archivo DWG o Shape.

Con la finalidad de requerir la colaboración de las citadas autoridades, resulta necesario establecer los segmentos a analizar, para lo cual se le solicita a [...] Coordinador de la Unidad de Análisis y Contexto, su colaboración para la elaboración de los mapas respectivos y se faciliten los estudios solicitados. Quedando como punto de acuerdo en la presente reunión...

20. El 17 de abril de 2018 se solicitó a la Dirección General de Planeación y Desarrollo Urbano Sustentable de Tonalá, que remitiera copia certificada del resultado de la inspección que hubiera efectuado esa dependencia e informara las medidas emprendidas de prevención y solución de la problemática encontrada.

20.1 También se pidió a la Dirección de Ecología que informara sobre los avances o resultados de la campaña de limpieza a que hace referencia en su escrito y remitiera las constancias que lo acrediten.

20.2 Asimismo, el director de Infraestructura Urbana de Obras Públicas de Tonalá, con relación al oficio DIU/051/2018, refirió que, en repetidas visitas a los sitios señalados, corroboraron y están conscientes de la problemática de la cuenca del cauce conocido como río Azul, cuya solución y saneamiento requiere de gran envergadura y alto costo económico, lo cual se verá reflejado en el Proyecto Ejecutivo y Presupuesto respectivo. Por lo tanto, que se le pidió remitir copia de toda la documentación que tenga estrecha relación con el proyecto que menciona.

21. El 3 de mayo de 2018 se recibió escrito firmado por el inconforme Quejoso 9, mediante el cual solicitó el apoyo de la CEDHJ para gestionar con las áreas correspondientes del estado de Jalisco la información de procedimientos vigentes en la entidad para el reconocimiento de las tierras a los pueblos originarios, trámites, procesos, lineamientos, y las copias del título virreinal y documentos que acrediten la existencia de la comunidad indígena.

22. El 7 de mayo se requirió al inconforme Quejoso 9 para que remitiera copia del “título virreinal” que ostenta la comunidad indígena. En el mismo acuerdo se solicitó a la Dirección de Registro Agrario Nacional y, que remitiera el acuerdo de asamblea para la delimitación, destino y asignación de tierras para la

comunidad materia de la presente queja; la expedición de títulos de propiedad sobre parcelas ante el RAN y el acuerdo de asamblea de reconocimiento de vecindados en el ejido o comunidad.

22.1 Al director de Asuntos Agrarios del Estado de Jalisco, para que luego de una búsqueda dentro de su acervo documental y de carácter agrario remitiera la información histórica que existiera y en el que se reconociera a la comunidad o pueblo originario. Finalmente, al director de Archivo de Instrumentos Públicos, que remitiera toda la información que se relacionara con la comunidad, en la que se le reconozca, señale o identifique con esa personalidad.

22.2 En la misma fecha se recibió el oficio DJ/CS/1665/2018, signado por el director jurídico del Ayuntamiento de Tonalá, Jalisco, a través del cual remitió copia simple de los oficios 040/DE/VN/2018, 023/DE/EA/18, 025/DE/EA/2018 y 024/DE/EA/18, suscritos por la directora de Ecología. Asimismo, se anexó el oficio DGPDUS/JI/074/2018, signado por el jefe de Inspección General de Planeación y Desarrollo Urbano Sustentable, que a continuación se detallan:

a) Oficio 040/DE/VN/2018:

“Al respecto informo que la Dirección de Ecología realizó la campaña de limpieza en el cauce mencionado, por medio del departamento de Educación Ambiental en conjunto con personal de dependencias municipales, como COMUDE, Instituto de la Juventud y Aseo Público Municipal como se había establecido, se anexaron fotografías como evidencia de esta campaña realizada antes, durante y después de las acciones realizadas, así como los acuses de recibido por las dependencias a las que solicito apoyo”

b) Oficio 023/DE/EA/18:

“Al respecto extiende invitación al C. Arteaga Pérez, Aseo Público Municipal, para unirse a las actividades de limpieza en la cuenca del Rio Azul o Arroyo del Zalate (iniciando a un costado de las oficinas del Instituto de la Juventud y el interior de la unidad Deportiva Revolución) las cuales se llevaron a cabo el viernes 27 de abril a las 09:00 a.m.”

c) Oficio 025/DE/EA/2018:

“Al respecto extiende invitación al Licenciado Luis Alberto Celis Espinoza, Director del Instituto de la Juventud, para unirse a las actividades de limpieza en la cuenca del

Rio Azul o Arroyo del Zalate (iniciando a un costado de las oficinas del Instituto de la Juventud y el interior de la Unidad Deportiva Revolución) las cuales se llevaron a cabo el viernes 27 de Abril a las 09:00 a.m.”

d) Oficio 024/DE/EA/18:

“Al respecto extiende invitación al C. Saúl Curiel Cibrián, director del COMUDE, para unirse a las actividades de limpieza en la cuenca del Rio Azul o Arroyo del Zalate (iniciando a un costado de las oficinas del Instituto de la Juventud y el interior de la Unidad Deportiva Revolución) las cuales se llevaron a cabo el viernes 27 de abril a las 09:00 a.m.”

e) Oficio DGPDUS/JI/074/2018:

... como resultado a la inspección verificada al cauce conocido como “Rio Azul” o “Arroyo del Zalate”, siendo ésta la única documentación de la que se dispone, optando por hacer del conocimiento de la Dirección de Ecología municipal por medio del oficio DGPDUS/JI/058/2018, de los hechos encontrados a efecto de que dicha dependencia municipal conforme a sus atribuciones dispusiera de las medidas de prevención y/o solución de la problemática encontrada a implementarse.

Al oficio señalado anexó la siguiente documentación:

I. Acta circunstanciada 0016:

En el municipio de Tonalá, Jalisco, siendo las 10:30 diez horas con treinta minutos, del día 22 veintidós del mes de marzo del año 2018 dos mil dieciocho, [...] a efecto de verificar el estado actual que presenta el cauce conocido como “Río Azul” o “Arroyo del Zalate” tributario del arroyo conocido como “Osorio” perteneciente a la cuenca hidrológica RH12d, de este municipio, para lo cual, una vez en el interior del Instituto de la Juventud, doy constancia de la existencia de un venero de agua natural con un flujo de agua mínima que corre en dirección norte, esto es, al interior de la Unidad Deportiva Revolución, razón por lo cual en seguimiento a su recorrido ingresamos al predio municipal que ocupa la unidad deportiva antes referida, y que tiene su domicilio en la Avenida Rio Nilo número 8116, en el mismo fraccionamiento de Loma Dorada, y una vez en su interior nos trasladamos al lado sur de dichas instalaciones para ubicar de nueva cuenta el flujo de descargas de aguas residuales o de albañal, que son vertidas de la manera siguiente: (1) La primera que se ubica a unos 200.00 doscientos metros aproximadamente de distancia contados a partir de la calle Paseo Loma Sur, y a unos 30.00 treinta metros de distancia, del límite posterior del edificio de departamentos número [...], de la calle[...], con los cuales colinda la unidad deportiva en la que nos hallamos, observando que la fuente de contaminación es el desbordamiento de las

aguas residuales que corren por la línea de drenaje municipal que proviene del conjunto de edificios colindantes en la parte sur poniente de la Unidad Deportiva, al encontrarse rota la línea de tubería y que por tal razón al rebasar su capacidad se vierte sobre el suelo de dicha área, derramándose por gravedad hacia el cauce del arroyo; (2) Continuando con el recorrido también observamos como la segunda causa de contaminación el escurrimiento que de igual forma tiene como origen una línea de drenaje que aparentemente proviene del conjunto de edificios que se ubican sobre la calle Circuito Loma Sur, de igual forma colindante con los límites del predio que ocupa la Unidad Deportiva, y de la que no se aprecia a simple vista por ser subterránea, razón por la cual estamos imposibilitados aseverar si es por ruptura, bloqueo u alguna otra causa, percatándonos de la filtración por las razones humedecidas y el olor ligero a aguas que expide el suelo de dicha área y que también por el efecto de la gravedad se filtran en el cauce del arroyo inspeccionado; (3) Continuando con el recorrido, tomamos constancia de la

Existencia la acumulación de residuos sólidos urbanos contaminantes como plásticos y neumáticos, desechados en diversas zonas del recorrido en cantidades variadas, que aparentemente ya tienen mucho tiempo depositados allí dado su estado, desconociendo la identidad de las causantes, y que de manera indirecta contribuyen a la contaminación de la zona, repercutiendo con el deterioro del arroyo ya que en temporal de lluvias toda esa materia contaminante se vierte en éste; siendo las anteriores son las causas que constatamos son la fuente de contaminación en dicha zona del cauce conocido como "Rio Azul" o "Arroyo del Zalate", y que generan la coloración y olor que se citan en líneas pasadas, finalizando el recorrido de inspección en la parte norte de la Unidad Deportiva Revolución, que colinda con la Avenida Rio Nilo

[...]

II. Oficio DGPDUS/JI/058/2018 suscrito por el jefe de inspección de la Dirección General de Desarrollo Sustentable, mediante el cual informa a la directora de Ecología, el resultado del recorrido de inspección realizad en el cauce del rio azul.

23. El 20 de junio de 2018, personal de esta Comisión elaboró un acta circunstanciada derivada de la comparecencia de la parte inconforme Sergio Gilberto Morales Hernández, quien especificó los domicilios y las personas autorizadas para recibir notificaciones derivadas de la queja.

24. El 21 de junio de 2018, personal de esta Comisión elaboró acta telefónica relativa a la comunicación con el SIAPA y Proepa, para proponer una visita de inspección en conjunto, acordando que esta tuviera verificativo el 28 de junio de 2018.

25. El 28 de junio de 2018, personal jurídico elaboró acta circunstanciada con motivo de la visita de inspección en el parque Revolución del municipio de Tonalá, junto con el colectivo Defendamos el Cerro de la Reina, SIAPA, PROEPA, autoridades municipales de Tonalá, en la que se asentó lo siguiente:

Una vez iniciada la reunión, la maestra Quejoso , perteneciente al Colectivo “Defendamos el Cerro de la Reina”, toma la palabra y expone la problemática del Cerro, solicitando a Ecología del municipio, se declare al área Reserva Especial de Biodiversidad, para proteger al referido Cerro, y que no se urbanice, ya que ha sido una de las causas por las que se inunda la zona.

En uso de la voz la inconforme Quejoso 4, manifiesta que la problemática se ha incrementado, refiere que existen problemas de aguas negras, explica que cuando llueve, el Río Azul se convierte en un canal de aguas residuales, falta cultura ambiental y se debe dar un enfoque de cuenca al lugar.

Por su parte el Director de Planeación del Ayuntamiento, señala que el Río Azul se deriva de la Cuenca del Rosario, no del Cerro de la Reina, agrega que el área no debió urbanizarse, que no existe un drenaje pluvial y debe ser una reserva urbana de gestión integral, para lo cual se está trabajando, destaca que en el mes de mayo de 2017, el pleno del ayuntamiento emitió el acuerdo 791, para regular los nuevos desarrollos urbanos, el cual está a disposición de quien lo solicite para su estudio, derivado de este acuerdo, se requiere al SIAPA la viabilidad para la construcción de éstos, todo lleva un proceso. Se van a programar reuniones con personal del SIAPA para cumplir con los puntos del acuerdo. Se debe tomar en cuenta que las personas tiran basura, queman basura (llantas, colchones), se han hecho recorridos y destaca que el departamento de Ecología a realizado programas de recolección de basura.

A su vez Quejoso 5, del citado colectivo, manifiesta que ellos han tratado de reforestar, han realizado acciones para mejorar la zona, pero han sido criminalizados y la autoridad no ha hechos nada para mejorar el lugar.

En uso de la voz Asistente, también perteneciente al colectivo, pide un medio ambiente sano, dice que defienden el Río Azul como colectivo, y no los funcionarios no dan un seguimiento a las acciones que se realizan para resolver el problema, ya que cambian las administraciones municipales y no se debe culpar a la ciudadanía de los problemas ambientales.

En uso de la voz [...], explica el planteamiento del problema, y a su vez aclara que la zona es parte de la cuenca del Cerro de la Reina, y realiza una síntesis de los hechos materia de queja.

El Director de Planeación del Ayuntamiento indica que los cauces del Río Azul son competencia de CONAGUA, y los puntos de infiltración no son competencia del municipio ni del Estado, son zonas Federales, por lo que se debe contar con un permiso de CONAGUA para tener alguna intervención en esos puntos, además sugiere delimitar competencias.

... menciona que debe haber coordinación entre el SIAPA y CONAGUA, para definir competencias, y realizar las acciones pertinentes para atender el problema del Río Azul.

Por su parte el director de COMUDE señala que cuando llueve se deslava la tierra y se queda en el río, además de que la basura llega de la calle, y no hay una educación ambiental entre los ciudadanos, ya que personal de esa dependencia limpian frecuentemente el parque. Por otro lado, asegura que COMUDE ha sido amenazada por algunas personas que no están de acuerdo en que el lugar se mantenga limpio y con mejores condiciones, pide trabajar en conjunto para mejorar el lugar.

Asistente, toma la palabra y manifiesta que nunca se habían reunido con funcionarios del COMUDE, habla de un ecocidio por parte del Ayuntamiento, ya que ellos plantan árboles y personal del municipio los quitan. Agrega que sí realizan limpiezas en la zona, pero debe haber un método organizado para tomar en cuenta a la ciudadanía.

En este sentido el director del COMUDE responde que, si han cortado algunos árboles, pero lo hacen cuando se corre algún riesgo para los vecinos o personas que acuden a la zona.

A su vez Erik Álvarez, encargado de la Sección de Alcantarillado del SIAPA, informa que, si es una realidad los brotes de aguas negras en la zona, por lo que realizan mantenimientos y reparaciones constantemente, sin embargo, no tienen capacidad para monitorear todos los días, y lo hacen una vez a la semana, ante lo cual solicita la colaboración de los presentes para que se reporte de inmediato cualquier problema para atenderlo de inmediato, y para tal fin proporciona un número telefónico.

Por su parte Rafael Panduro del área operativa de PROEPA indica que la capacidad de conexión es insuficiente y Erik Álvarez del SIAPA señala que también existe la problemática de taponamientos de basura en los ductos de tuberías, y se manejan en base a los reportes que reciben, pero si realiza periódicamente mantenimiento de red. Destaca que es importante realizar un estudio para capacidad de condiciones de red, para saber si es suficiente la capacidad.

El funcionario de PROEPA resalta que también en tiempo de sequía, por las noches, hay problemas con el desbordamiento de aguas negras, porque se saturan los drenajes y el funcionario del SIAPA propone realizar monitoreos por semana.

... propongo a las autoridades presentes realicen sugerencias para resolver la problemática expuesta, a lo cual personal del SIAPA sugiere cambiar el tubo de drenaje que es de 18" a 36", pero explica que no hay a donde conectarse, y se debe realizar un estudio de la cuenca, por lo pronto solo se pueden realizar obras de mantenimiento, a lo cual se compromete.

Por su parte [...] solicita la intervención de Ecología para el tema de basura, donde también se involucre a Servicios Públicos Municipales.

La maestra Quejoso, del colectivo precitado, pide acuerdos para lograr una educación ambiental, por medio del área de Ecología, a lo cual Armando López Núñez, adscrito a esa dependencia asume el compromiso.

El director de los Servicios Públicos Municipales, aclara que su área solo es operativa, y que realizan trabajos en conjunto con el SIAPA, y su intervención es derivada de reportes, para el temporal de lluvias realizan desazolves en conjunto con el SIAPA, para lo cual existe un programa. Aclara que, en cuanto al tema de recolección de basura, el Área de Aseo Público no depende de ellos, ya que es una empresa privada quien se encarga de ese servicio.

El representante del Área de Ecología propone que la empresa encargada de aseo público se encargue de la separación de la basura, y se puede solicitar mediante oficio.

Algunos integrantes del colectivo sugieren colocar contenedores de basura, propuesta que será valorada por el Área de Ecología.

... pregunto qué tan factible es colocar botes o tambos de basura en el lugar, a lo cual el director del COMUDE señala que nos es tan viable, ya que los pepenadores voltean bolsas y dejan tirada la basura, además se los roban, el suscrito destaca que existe una gran responsabilidad del Ayuntamiento y que no se advierte una coordinación entre las áreas del municipio, no es un tema fácil pero se espera que sea un inicio para zonas cuidadas por Servicio Públicos Municipales.

Carlos, integrante del referido colectivo, menciona que la construcción del Instituto de la Juventud tapo el manantial, por lo que deben de coordinarse las autoridades para que se liberen los manantiales y el Río Azul se restaure.

En intervención de David Cabrera Hermosillo, de la Universidad de Guadalajara, opina que es un problema de justicia ambiental, con cuatro puntos a tratar, inequidad, reconocimiento del problema, soluciones y capacidades de autoridades y personas, explica en que consiste cada uno de los puntos y destaca que el colectivo debe pedir con mayor claridad lo que necesita. Hace mención que el Cerro de la Reina debe ser

una zona de preservación ecológica y se debe realizar un estudio justificativo, para lo cual debe trabajar la universidad con el colectivo, ofrece su apoyo para tal fin.

Por su parte, Roberto Pérez Magdaleno, del Área de Cultura municipal, manifiesta estar en la mejor disposición de abonar y buscar soluciones a la problemática expuesta, realizar actividades culturales.

26. El 25 de junio de 2018 se recibió el oficio 1443/2018, signado por el director general de Asuntos Agrarios, de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco, mediante el cual informó que dentro del acervo documental y de carácter agrario, respecto a la información histórica y en el que se reconozca a la comunidad o pueblo originario indígena, materia de la queja, señaló que se encontraron dos expedientes, que remitió la Comisión Agraria Mixta a esa Dirección General, y consisten en lo siguiente:

1. Legajo de 89 copias fotostáticas certificadas obtenidas del expediente duplicado número 41, relativo a la restitución de tierras, revertido a dotación, promovido por los indígenas del pueblo de Tonalá, que instauró la extinta Comisión Local Agraria, el cual obra por separado (anexo 2).
2. Legajo que contiene 165 copias fotostáticas certificadas obtenidas del expediente duplicado número 3539, relativo a la acción de segundo intento de restitución de tierras, promovido por la Comunidad Indígena de Tonalá, instaurado por la extinta Comisión Local Agraria; mismo que obra en anexo por separado (anexo 3).
3. Oficio s/n, suscrito por la jefa del Departamento de Archivo y Documentos agrarios de la Secretaría General de Gobierno, mediante el cual le proporciona al director general de Asuntos Agrarios la información en los puntos 1 y 2 de este apartado.

27. El 4 de julio de 2018 se requirió la colaboración de diversas autoridades para que, a manera de petición remitieran lo siguiente:

- Al presidente municipal de Tonalá:
  - a) Remitiera copia certificada del expediente administrativo iniciado con motivo de la construcción del Instituto de la Juventud, el cual deberá contener

los permisos, licencias, dictámenes técnicos y ambientales para la realización de la obra.

b) Informara en qué etapa se encuentra la elaboración del Ordenamiento Ecológico Territorial del municipio de Tonalá, que está elaborando el ayuntamiento junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet), el Fideicomiso del Programa de Desarrollo Forestal del Estado, así como la Secretaría de Desarrollo e Integración Social.

c) Remitiera copia del acuerdo 791, emitido en mayo de 2018 por el pleno del ayuntamiento, el cual tiene como finalidad regular los nuevos desarrollos urbanos de ese municipio.

d) Proporcionara copias del Plan Parcial de Desarrollo correspondiente al cerro de Reina.

e) Informara si la Dirección de Protección Civil municipal cuenta con un registro de los puntos de riesgo de inundación dentro del municipio y, en caso afirmativo, proporcione la información indicando sus polígonos georreferenciados.

- Al director general del organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico de la Comisión Nacional del Agua:

a) Informara el seguimiento que se le dio a la denuncia 328/09, presentada en la Proepa, por el colectivo Tonalá, el 28 de octubre de 2009, la cual fue remitida a esa dependencia por razón de competencia mediante el oficio SEMADES/957/09, del 4 de octubre de 2009.

- Al director del SIAPA:

a) Informara si en la dependencia a su cargo se cuenta con algún registro de los puntos de riesgo de inundación en el municipio de Tonalá, y, en caso afirmativo, proporcione la información indicando sus polígonos georreferenciados.

28. El 18 de julio de 2018 se ordenó la apertura del periodo probatorio común a las partes, para que ofrecieran los elementos de convicción que consideraran necesarios.

29. El 23 de julio de 2018 se recibió el oficio SJ/2675/2018, signado por la titular de la Subdirección Jurídica del SIAPA, al que anexó copia del oficio SA-670/2018, suscrito por el director técnico, el encargado de la Superintendencia de Operación y el encargado de la Subdirección de Alcantarillado, mediante el cual informan que por parte de ese organismo operador se cuenta con cuatro puntos de inundación registrados dentro del municipio de Tonalá, de acuerdo con las incidencias presentadas en varias temporadas de lluvias, que son las siguientes:

- Emiliano Zapata y Alberca
- Avenida Patria Oriente, entre González Ortega y Morelos
- Avenida Malecón, entre Periférico y Techaluta
- Arroyo de Enmedio y Cuatro Caminos

Se remitió plano de ubicación de los puntos de inundación.

30. El 24 de julio de 2018 se recibió el oficio DJ/CS/3601/2018, firmado por el titular de la Dirección Jurídica del Ayuntamiento de Tonalá, al que se anexó copia simple de los siguientes oficios:

a) Secretaría general/JD/804/18, suscrito por el secretario general del ayuntamiento, a través del cual remite al director jurídico copia del acuerdo de ayuntamiento 791, emitido en sesión ordinaria de ayuntamiento del 25 de mayo de 2017, en el cual se aprobó declarar como “área de gestión integral” el polígono ahí descrito, y se detenga cualquier nueva acción urbanística o ampliaciones de las ya existentes.

b) 129/DE/O/2018, signado por la directora de Ecología del ayuntamiento, mediante el cual informa al director jurídico que esa dirección no cuenta con expediente alguno que haga alusión a la construcción del Instituto de la Juventud. Asimismo, informó que sobre el avance en la elaboración del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial y Desarrollo Urbano Municipal, dicho instrumento se encuentra en la etapa de revisión.

c) IJT/DG/169/2018, firmado por el jefe del Departamento Jurídico del Instituto de la Juventud, mediante el cual informa al director jurídico del ayuntamiento que no cuenta con la información relacionada con la construcción del edificio de ese Instituto.

d) 1529/CPC/2018, suscrito por el director de Protección Civil y Bomberos de Tonalá, quien informa al director jurídico que respecto de los puntos de riesgo de inundación dentro de ese municipio, esa unidad cuenta con un atlas de riesgos naturales, en los cuales se informa cada punto, referenciado por fenómenos hidrometeorológicos, en dos modalidades, por cartografía y *software*, por lo que en cualquiera de estas, el interesado en la información deberá absorber el gasto requerido.

e) DGPDUS/2896/2018, suscrito por la Dirección General de Planeación y Desarrollo Urbano Sustentable, dirigido a la directora de Ecología del Ayuntamiento de Tonalá, para que informe en qué etapa se informa la elaboración del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Municipio de Tonalá.

f) DGPDUS/2897/2018, suscrito por la Dirección General de Planeación y Desarrollo Urbano Sustentable, mediante el cual informa al director jurídico del Ayuntamiento que el instrumento de planeación del municipio son los planes de desarrollo urbano de centro de población, al cual le anexó en formato digital el distrito urbano, el distrito TON-01 “centro urbano”, que involucra el cerro de la Reina.

31. El 25 de julio de 2018, se recibió el oficio CEI/DG/120/2018, signado por el director general de la CEI. Respecto a la apertura del periodo de pruebas, comentó lo siguiente:

I. Con fecha cinco de marzo de 2018, se notificó a esta Comisión Estatal Indígena el oficio 626/18-II como parte de las actuaciones de la queja 7723/2017-II donde se solicitó información bajo el formulario comprendido en cinco incisos a los cuales se dio contestación mediante oficio CEI/DG/057/2018... en dicho oficio, esta Comisión Estatal Indígena explicó detalladamente sobre lo solicitado específicamente por cada uno de los incisos.

II. [...]

En ese sentido y en el entendido que la queja 7723/17-II y acumuladas me permito informar que no existe otra información que esta Comisión Estatal Indígena deba proporcionar.

Así mismo le comento que en el oficio 626/18-II citado con antelación, la información que solicitó a este organismo fue con la calidad de Auxilio y colaboración, conforme a derecho corresponde...

A contrario sensu en el oficio 3488/2018-II estableció en el primer párrafo del presente documento, se ordena el ofrecimiento de informes a las autoridades presuntas responsables entre ellas se nombra a la Comisión Estatal indígena, por lo que en este acto manifiesto que dentro de la estructura de la queja que nos ocupa, así como en el apartado donde se solicita se emita recomendación sobre rubros específicos, esta Comisión Estatal Indígena no intervino por actos u omisiones de los derechos humanos que se dicen violados, toda vez que no se encuentran dentro de las funciones, facultades y obligaciones de esta institución y su titular como lo establecen los artículos 67 y 76 de la Ley Sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Estado de Jalisco...

Por lo anteriormente expuesto, le pido se me tenga por cumplimentado el requerimiento en tiempo y forma, así como sean consideradas las manifestaciones realizadas en la presente.

32. El 7 de agosto de 2018 se recibió el memorando BOO.04.02.-1229/2018, firmado por el director de Asuntos Jurídicos en el organismo de cuenca Lerma-Santiago-Pacífico, mediante el cual informa que respecto a la denuncia 328/09, remitida a ese organismo de cuenca, por la Proepa, a través del oficio SEMADES/957/09 del 4 de octubre de 2009, por razón del tiempo transcurrido se realizaba la búsqueda de los antecedentes para proporcionar la información de esta Comisión, y en caso de no existir evidencia, instaurar las acciones que correspondan conforme a la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento.

33. El 8 de agosto de 2018 se recibió el oficio A/218/2018, signado por el coordinador de la Unidad de Análisis y Contexto de este organismo, mediante el cual se entregó perfil longitudinal del cauce principal del río Azul y los puntos de descarga de aguas residuales.

34. El 13 de agosto de 2018 compareció el inconforme Quejoso 9. Se elaboró acta circunstanciada de la que se destaca lo siguiente:

... Que comparezco a efecto de presentar diversos medios de prueba que son señalados en el escrito que adjuntó al presente y con la finalidad de acreditar que la Comunidad Indígena de Tonalá, ubicada en el mismo municipio, al momento en que arribaron los españoles en la época de la conquista, nuestra comunidad se encontraba instalada en dicho lugar y que el virrey otorgó el título respectivo, de igual forma, en las demás

documentales también se acredita que mi Representante y el suscrito fuimos elegidos representantes comunales; y solicitamos que las autoridades estatales y sus dependencias nos respeten el derecho a la consulta libre, previa e informada; así como se nos reconozca en el Consejo Estatal Indígena y los censos de población indígena.

1. Un legajo consistente en 24 fojas útiles, del libro 132 y 7, legajo 68, del tomo 271, del Archivo de Tierras y Aguas del Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, firmadas por el entonces delegado del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, con fecha 30 de abril de 1970, que dice contiene el título virreinal de la Comunidad Indígena de Tonalá otorgado en mayo de 1794, el cual dejó en copia simple para su cotejo;

2. Un legajo consistente en 5 fojas útiles, que contiene la última asamblea general, del 29 de agosto de 1999, en la que se llevó a cabo la elección de los representantes de Bienes Comunales de la Comunidad Indígena de Tonalá, ubicada en dicho municipio, quedando elegidos como representantes comunales, mi padre el señor Representante y el suscrito, como propietario y suplente, respectivamente;

3. Un legajo consistente en 8 fojas útiles, del libro 132 y 7, legajo 68, del tomo 271, del Archivo de Tierras y Aguas que obran en los archivos del Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, firmadas por la entonces directora del Archivo de Instrumentos Públicos, con fecha 2 de octubre de 1995, que dice contiene el título virreinal de la Comunidad Indígena de Tonalá otorgado en mayo de 1794, el cual dejó en copia simple para su cotejo;

4. Fotografías que guardan relación con los puntos segundo y tercero del escrito de referencia y que anexan al mismo.

5. Por último, dos periciales, que guardan relación con los puntos primero y cuarto del escrito de cuenta, las cuales se entregaran en un plazo de 15 días hábiles, por lo que se pide se nos amplié el término para su desahogo.

Acto seguido, la suscrita funcionaria, les manifiesto que respecto a la ampliación del término para el desahogo de las pruebas periciales que presentan y previa consulta con el titular de esta Segunda Visitaduría General, se accede a su petición.

Respecto de las probanzas, se les informa que se admiten de conformidad con lo dispuesto por el artículo 65 de la ley que rige a este organismo, por no ser contrarias a la moral ni al derecho, y que serán valoradas en el momento procesal oportuno.

Por último, hago constar que a la hora señalada y de conformidad a los artículos señalados en el primer párrafo, que las copias simples que se anexan al acta y que son señaladas en los puntos 1, 2 y 3, concuerdan fielmente la 1 y 3 con su original y la 2

con su copia simple, las mismas que tuve a la vista y compulsé y que se agregan al expediente de queja cuyo número quedo anotado al margen superior derecho.

35. En la misma fecha se recibió el oficio PROEPA 2389/1139/2018, suscrito por el procurador estatal de Protección al Medio Ambiente, mediante el cual se pronuncia en torno a la apertura del periodo probatorio, manifestando que esa dependencia a su cargo emitió los argumentos presentados mediante el oficio PROEPA/0754/0263/2018, del 22 de febrero de 2018, con los cuales esa autoridad acreditó que realizó las acciones y gestiones necesarias a efecto de colaborar con las posibles soluciones a la problemática ambiental señalada en la presente queja. Asimismo, dijo que el 28 de junio de 2018, personal de esa procuraduría asistió a la reunión convocada por esta Comisión, la cual realizó en la unidad deportiva Revolución, con la finalidad de aportar las herramientas necesarias para atender la problemática de la queja.

36. El 14 de agosto de 2018 se recibió el oficio DJ/CS/3893/2018, firmado por el director Jurídico del Ayuntamiento de Tonalá, al que anexó copia del diverso DGPDUS/2951/2018, signado por el director General de Planeación y Desarrollo Urbano, en el cual en relación a la apertura del periodo probatorio refirió que respecto de los actos que se atribuyen a la dirección a su cargo, las pruebas ya fueron aportadas en el oficio DGPDUS/2897/2018.

37. El 16 de agosto de 2018 se recibió el oficio DJ/CS/4012, signado por el director jurídico del Ayuntamiento de Tonalá, al que anexó el oficio 069/DE/VN/2018, suscrito por la directora de Ecología, a través del cual remitió las pruebas pertinentes de las medidas tomadas para la solución de la problemática ambiental en torno a la cuenca del cauce conocido como el río Azul.

38. El 17 de agosto de 2018 se informó al director de la Comisión Estatal Indígena que los inconformes se quejan por su derecho a la identidad, al no ser “reconocidos”, o en su caso tomados en cuenta o incorporados al padrón o censo respectivo por esa autoridad como comunidad indígena originaria de Tonalá, y que al ser funciones de esa dependencia como lo establece el artículo 8° de la Ley sobre Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas, por lo que, para evitar dejar en estado de indefensión a esa CEI, se le solicitó al director para que rindiera un informe de ley.

39. Mediante oficio 4044/2018-II, del 17 de agosto de 2018, se solicitó al personal del grupo de trabajo experto en el tema de Pueblos y Comunidades Indígenas, de esta Comisión emitiera una opinión técnica, jurídica y objetiva, relativa a la inconformidad, relacionado con los derechos a la consulta libre, previa e informada, a la autodeterminación y la falta de reconocimiento de parte de la autoridad.

40. El 20 de agosto de 2018 se recibió escrito en original que suscribió el representante de la Comunidad Indígena de Tonalá e inconforme, en el cual ofrece como prueba los peritajes antropológicos, etnológicos e históricos; que demuestre su existencia como comunidad indígena originaria de Tonalá. Solicita que, a través de esta Comisión, se haga la petición al doctor Fortino Domínguez, de la cátedra de Interculturalidad de la Universidad de Guadalajara, así como al maestro Refugio de la Torre, investigador de El Colegio de Jalisco, para que se les apoye en la elaboración de dicho peritaje

41. El 21 de agosto de 2018 se solicitó la colaboración de doctor Fortino Domínguez, coordinador de la Cátedra de Interculturalidad en la Universidad de Guadalajara; al maestro Refugio de la Torre, investigador de El Colegio de Jalisco; y al Instituto de Antropología e Historia del Estado de Jalisco, para que efectuaran los respectivos peritajes antropológicos, etnológicos e históricos.

42. Por acuerdo del 22 de agosto de 2018 se solicitó la colaboración del director general del Archivo de Instrumentos Públicos del Estado de Jalisco, a efecto de que remitiera copia certificada de los documentos que tuviera bajo su dominio, potestad o jurisdicción, relacionados con el libro 132 y 7, legajo 68, del tomo 271, del Archivo de Tierras y Aguas del Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, firmadas por el delegado del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, que contiene el título virreinal de la Comunidad Indígena de Tonalá; el documento que contiene la última asamblea general, del 29 de agosto de 1999, en la que se llevó a cabo la elección de los representantes de Bienes Comunes de la Comunidad Indígena de Tonalá, quedando elegido como representante comunal, Representante. Finalmente, el Archivo de Tierras y Aguas que obra en los archivos del Archivo de Instrumentos Públicos del Estado, firmadas por Martha Monroy Flores, directora del Archivo de Instrumentos Públicos, con fecha 2 de octubre de 1995, que presuntamente contiene el título virreinal de la Comunidad Indígena de Tonalá otorgado en mayo de 1794.

43. El 23 de agosto de 2018 se recibió el oficio signado por el coordinador del Grupo de Trabajo Especializado en la Atención de Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas, mediante el cual opinó lo siguiente:

Haciendo un recorrido histórico y antropológico, podemos afirmar que, los restos humanos de mayor antigüedad en el estado presentan una edad aproximada de 15 mil años y consisten en fragmentos de cráneos y otros restos que se encontraron en la ribera de los lagos de los municipios de Zacoalco de Torres y Chapala. Además, se han localizado puntas de flecha, raspadores, anzuelos, agujas y otros artefactos hechos de hueso.

Se cuenta con elementos suficientes para suponer que la aparición formal de los primeros asentamientos humanos en el occidente de México se remonta hace 7 mil años.

La primera etapa abarca un poco más de 2000 años y se caracteriza por la adopción de la vida en las aldeas, así como la práctica de la agricultura que se sumó a la caza y a la recolección. La vida sedentaria les permitió dedicarse a otras actividades como la fabricación de cerámica, la práctica de ceremonias religiosas y funerarias y al trueque.

Recientes investigaciones de campo, han permitido obtener valiosa información arqueológica que demuestra de manera concluyente, que en la zona occidental de México surgieron ricas culturas que manifestaron su grado de desarrollo en arquitectura monumental ideográfica. Estos descubrimientos vienen a poner fin a la idea equivocada de que en los sectores occidentales de México, las culturas prehispánicas eran simples y de pequeña escala.

La rica diversidad de vestigios arqueológicos con que se cuenta en la entidad es una valiosa herencia cultural de nuestros antepasados indígenas; su distribución en el estado abarca prácticamente todas las regiones de la entidad.

Como ejemplo se puede mencionar las zonas arqueológicas de “El Ixtepete”, “El Grillo” localizados en el municipio de Zapopan; “La Providencia”, “Laguna Colorada”, “Las Cuevas”, “El Arenal” y “Palacio de Oconahua” en el municipio de Etzatlán; “Huitzilipa” y “Cerro de la Navaja” en la municipalidad de Magdalena; “Guachimontones” en Teuchitlán; “Coyula” en Tonalá, “Atitlan”, “El Mirador”, “El reliz” y “Las Cuevas” en San Juanito de Escobedo; “Portezuelo” en Ameca; “Las Pilas”, “Huaxtla” y “Santa Quiterina” en el municipio del Arenal; “Cerrito del Istle” (Hiztle) en el municipio de Huejuquilla el Alto; “Las Calles” (cerro de Portezuelo) en la Barca; “Centro Ceremonial Ixtapa” en Puerto Vallarta; “Santa Inés” y “La Tepalcatera” en el municipio de Sayula; “Mesa de San Francisco” en Tamazula; entre muchos otros localizados a lo largo y ancho de nuestro estado.

El territorio del actual estado de Jalisco estuvo habitado por diversas etnias; bapames, caxcanes, cocas, cuachiles, hicholes, cuyutecos, otomíes, nahuas, tecuejes, tepehuanes, tecos, purépechas, pimones, tzaultecas y xilotlazingas. Otros autores mencionan también a pinos, otontlatolis, amultecas, coras, xiximes, tecuares, tecoxines y tecualmes.

En este sentido los inconformes argumentan que en el Cerro de la Reina se inicia una de las primeras batallas de conquista en la región de Jalisco, indígenas contra españoles. Y a partir de ese referente histórico que ellos reconocen realizan anualmente una recreación histórica a través de la danza de los Tastoanes. Por otra parte, argumentan que posiblemente en el lugar se desprenda la primera eucaristía de la religión católica, llevada a cabo en la capilla de la Cruz Blanca y también manifiestan que del Cerro de la Reina deriva el sistema hidrológico que alimenta los pozos de agua que se encuentran situados en cada una de las capillas de la zona. Según los inconformes el Cerro de la Reina se encuentra protegido en el Plan de Desarrollo del Centro de Población de Tonalá, la zona más alta del cerro está en la categoría de Área de Conservación Ecológica.

Cabe destacar que los inconformes mencionan que ya hay una queja en el 2009 por contaminación por aguas negras a la cuenca del Río Azul.

Por otra parte la Comisión Estatal Indígena que es el órgano de interlocución entre los miembros de comunidades indígenas y pueblos originarios y las diferentes esferas de gobierno ha activado los mecanismos para que Tonalá sea reconocido únicamente como población indígena migrante residente en zona urbana, hasta el momento de la última actualización del Padrón de Comunidades y Localidades Indígenas del Estado de Jalisco (28 de noviembre de 2015) debido a que no existe un expediente de solicitud en la CEI que refiere al interés de ser integrados en la categoría de Población Indígena Originaria, y por lo tanto la CEI tampoco ha expedido constancias de pertenencia a alguna comunidad indígena originaria fundada en el municipio de Tonalá, pero si ha expedido constancias a personas que describe su pertenencia a un Pueblo Indígena Migrante Residente.

Tomando en cuenta los anteriores antecedentes se puede sugerir que el municipio de Tonalá ya es reconocido como una comunidad indígena puede aspirar alguna de las siguientes categorías poblacionales que define la institución en el Padrón de Comunidades y Localidades Indígenas del Estado de Jalisco:

Sección I: Población Indígena Originaria

Sección II: Población Indígena Migrante Residente en Zona Urbana y Población Indígena Migrante Residente en Zona Rural.

Sección III: Población Indígena Jornalera Agrícola.

Con estos antecedentes podemos opinar que, en cuanto al reconocimiento como una comunidad indígena se puede dar desde estas tres conceptualizaciones, el trámite y la comprobación de pruebas o testimoniales irán acompañadas de la solicitud a cualquiera de las categorías (los requisitos que se solicitan son distintos), la documentación comprobatoria dependerá de la categoría a la que interese pertenecer.

Por otra parte, los inconformes reclaman la falta de representatividad en el Consejo Consultivo de la Comisión Estatal Indígena.

Sin embargo, cabe señalar que en la Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco, en su capítulo IV del Consejo Consultivo, artículo 77, se observó que en el consejo Consultivo no se integra a representantes de ese colectivo concretamente, solo menciona en la fracción III; Cuatro representantes de los indígenas de otros estados asentados en la zona metropolitana de Guadalajara; y en la fracción VI; Un representante por cada uno de los gobiernos municipales siguientes:

- a) Bañuelos
- b) Cuatitlán de García Barragán
- c) Chimaltitán
- d) Guadalajara
- e) Huejuquilla
- f) Mezquitic
- g) Tlaquepaque
- h) Tonalá
- i) Tuxpan
- j) Villa guerrero
- k) Villa Purificación
- l) Zapopan y
- m) Zapotlán de Vadillo

Pero al momento de visitar la página oficial de la CEI en el apartado del Consejo Consultivo se observa que en la fracción III que a la letra dice: Cuatro representantes de los indígenas de otros estados asentados en la zona metropolitana de Guadalajara (de los municipios de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan); quedando en ambigüedad uno de los puntos importantes (reclaman la falta de representatividad en el Consejo Consultivo de la Comisión Estatal indígena) que es uno de los elementos que dan inicio a la queja que nos ocupa. Por lo que es necesario dar seguimiento a la presente dentro de las competencias de esta defensoría pública para que exista representación de estas comunidades en el Consejo Consultivo, ya que al ser reconocidos como poblaciones indígenas en el Padrón de Comunidades y Localidades Indígenas del Estado de Jalisco (2015) han generado derechos para ser incluidos en el Consejo, señalado en el artículo 77, fracción VII de la misma ley, que dice:

El Consejo Consultivo se integrará como asamblea integrada con los representantes indígenas wixaritari, nahuas, migrantes residentes en el estado, instituciones académicas, organizaciones sociales y gobiernos municipales, antes señalados. Además, contará con un presidente, una Comisión Coordinadora, la cual se encarga de coordinar el trabajo interior del Consejo, y una Comisión de Honor, la cual se encarga del control interno del Consejo.

Tomando en cuenta los anteriores antecedentes se puede sugerir que el municipio de Tonalá ya es reconocido como una comunidad indígena puede aspirar a alguna de las siguientes categorías poblacionales que define la institución en el Padrón de Comunidades y Localidades Indígenas del Estado de Jalisco.

44. El 31 de agosto de 2018 se recibió el oficio DJ/CS/4420/2018, firmado por el director jurídico del Ayuntamiento de Tonalá, al que anexó el original del oficio DGOPT/1037/2018, signado por el director general de Obras Públicas, quien remitió los siguientes documentos:

a) Licencia con número de control 44297, de alineamiento y número oficial, relativa a la obra de construcción del Instituto de la Juventud, con fecha de solicitud 14 de noviembre de 2012, expedida por la Dirección de Obras Públicas del Ayuntamiento de Tonalá.

b) Acuerdo 407, emitido en sesión ordinaria de ayuntamiento el 13 de noviembre de 2010, mediante el cual se aprobó por unanimidad celebrar contrato de comodato con el Instituto de la Juventud de Tonalá, como organismo público descentralizado, respecto de un inmueble propiedad municipal con una superficie de 4 343.69 metros cuadrados, ubicado en la delegación de Loma Dorada, para la construcción del Centro de Desarrollo Integral de la Juventud.

45. El 18 de septiembre de 2018 se acordó la recepción del oficio 010649/JURAIP/18, suscrito por el Departamento Archivo de Instrumentos Públicos del Estado de Jalisco, en el que niega le expedición de copias descritas en el punto 42 de este capítulo, solicitadas por esta defensoría pública, motivando su negativa en que los inconformes deberán acreditar pertenecer a la Comunidad Indígena de Tonalá; esto, con las credenciales expedidas por el Registro Nacional Agrario, bajo los fundamentos legales artículos 42 y 43 de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco y 26 y 27 de la Ley Federal de Archivos.

45.1. En la misma fecha se recibió documento expedido por el profesor investigador José Refugio de la Torre Curiel, de El Colegio de Jalisco, mediante el cual se pronunció respecto a la solicitud de emitir un “Peritaje antropológico del tipo etnológico e histórico”, sobre el reconocimiento de la “Comunidad Indígena de Tonalá”. El catedrático advierte que el documento expedido es con el carácter de historiador, sin adoptar facultad de alguna autoridad ajena al ejercicio de su profesión, y señaló que los contextos históricos demuestran que en Tonalá ha existido una ocupación continua del territorio desde antes de la conquista española, el cual con la personalidad jurídica que han marcado las distintas etapas históricas, ha sido habitado y reclamado por un núcleo de población que mantiene sus formas de vida y tradiciones en dichos espacios.

Concluye con que de acuerdo con ese registro histórico, en Tonalá existe una comunidad que en función de cuestiones étnico-culturales y de asentamiento físico se presenta como equiparable a la población indígena originaria de Tonalá en los términos del artículo 2º constitucional, y que hasta la fecha dé continuidad a las tradiciones y valores simbólicos que han caracterizado la ocupación del territorio indígena tonalteca.

De forma expresa señaló:

[...]

1) Que emito esta opinión únicamente en mi carácter de historiador, sin arrogarme facultad ni autoridad alguna, ajena al ejercicio de mi profesión. Asimismo, declaro que en mi interpretación de las fuentes consultadas para emitir esta opinión no existe dolo alguno, y que al presentarla me remito a la autoridad de las fuentes que, hasta donde alcanzan mis conocimientos, sirven para documentar los asuntos aquí referidos, sin excluir la posibilidad de la existencia de otros registros históricos que pudieran aplicar lo aquí argumentado.

2) Con respecto del punto sobre el reconocimiento de una comunidad indígena en Tonalá en términos del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio 169 de la OIT, contenido en los incisos a y b del oficio 4152/18-II de la dependencia a su cargo, debe señalarse que antes de iniciarse la colonización española en Tonalá, Jalisco, se encontraba ahí un importante núcleo de población formado por indígenas tecuexes y coras, gobernados por la cacica Itzcapilli. Tras la llegada de las huestes de Nuño de Guzmán a esta zona en marzo de 1530, el señorío de Tonalá fue anexado a las provincias que bajo el mando de Nuño de Guzmán conformaron la Nueva Galicia. Según la tradición oral recogida por los cronistas de la

época colonial, durante esta campaña militar el bando español se vio favorecido por la aparición de Santiago Apóstol, quien habría desbaratado LAS TROPAS indígenas; por esta razón Tonalá fue puesto bajo el patrocinio del apóstol llamándose Santiago de Tonalá. Junto con esta tradición de la aparición del apóstol (que construye uno de los elementos que desde la época colonial y hasta el presente recogen las tradiciones locales), los testimonios sobre la presencia de Nuño de Guzmán en Tonalá indican que en el mismo año de 1530 el conquistador “hizo una ermita encima de un peñol, donde había estado la guerra, a honor de Nuestra Señora”, de donde se desprende la actual celebración de las cruces en el Cerro de la Reina.

Como lo explican las crónicas de la conquista realizada por Nuño de Guzmán, en Tonalá se asentaba uno de los principales pueblos indígenas del occidente novohispano, esta zona es descrita en los registros del siglo XVI como dotada de “tierras fértiles, bien irrigadas” donde “la mano de obra indígena era abundante”, lo que motivó a los primeros pobladores de Guadalajara a tratar de asentarse allí, si bien el conquistador Nuño de Guzmán impuso su decisión de mantener Tonalá como un “pueblo de encomienda” que reserva para el mismo. Sin embargo, ya para mediados del siglo XVI el pueblo de Tonalá aparece como tributario directamente de la corona española, lo que significaba que era un pueblo de indios reconocido por el rey de España. En 1548, el pueblo indígena de Tonalá tenía como pueblos sujetos las estancias de Cuytlán (luego conocido como pueblo de Coyula), Xonacatlán y Atengo (luego reemplazadas por los pueblos de San Martín y Tololotlán), y años después sumaría también la recién fundada congregación de San Gaspar de las Flores.

Con respecto de sus autoridades locales, desde la época de la dominación española “se estableció en el pueblo de Tonalá el sistema de cargos conformado por dos alcaldes y regidores electos por término de un año, quienes debían ser confirmados en sus puestos por la Audiencia” de Guadalajara. Esta forma de gobierno local continuó durante la época colonial, a pesar de que la corona española disponía que la provincia del mismo nombre (Tonalá) fuera gobernada por un “corregidor” nombrado directamente por las autoridades españolas “La existencia del sistema de cargos en la comunidad de Tonalá persistió durante la época colonial, incluso después de que las jurisdicciones de los pueblos de San Pedro y Tonalá se integran en un solo corregimiento (1688) para fines administrativos y de gobierno. El sistema de cargos fue reconocido oficialmente en Tonalá hasta principios del siglo XIX, cuando una serie de reformas administrativas y políticas eliminaron la distinción jurídica entre indios y mestizos. Vale la pena señalar que todavía en 1817 el pueblo de Tonalá contaba con una notable mayoría de población indígena. Para estas fechas, el idioma original de los antiguos pobladores de Tonalá había sido sustituido por el náhuatl, al ser la lengua en que los religiosos franciscanos (y posteriormente agustinos) y sus auxiliares condujeron la evangelización.

Dado que en la Nueva Galicia no se obligaba a los pueblos de indios a exhibir sus títulos de tierras, por lo menos hasta fines del siglo XVII, no se cuenta con títulos de

las tierras que comprendieron el fundo legal del pueblo de Tonalá. Sin embargo, diversos litigios por tierras y procesos de composición de tierras realengas recuperadas en el archivo de Instrumentos Públicos del Estado de Jalisco conforman que las tierras comunales de Tonalá incluían media legua por cada viento, contadas desde la iglesia del pueblo, y que llegaron a obtener nuevas tierras por vía de composición en 1696 (refrendadas en 1780) De esta forma, [por oriente pueblo,] hasta el paso que le llaman de Salsipuedes del Rio Grande, y de norte a sur [sic por sur a norte] desde el camino real que viene de Guadalajara para la Puente de dicho Rio desde donde linda el pueblo de Tololotlán hasta la barca de dicho rio”. Con estas medidas, los naturales del pueblo de Tonalá incluían el cerro de la reina dentro del fondo de este pueblo. Este tipo de tenencia corporativa fue derogado por la constitución mexicana de 1824 al declarar la igualdad entre todos los mexicanos, con lo cual las antiguas autoridades indígenas y los gobiernos comunales fueron desplazados por los ayuntamientos que debían formarse en las cabeceras principales el sistema de cargos y la tenencia comunal de la propiedad territorial que se observaban en Tonalá fueron modificadas posteriormente mediante el decreto 481 del Congreso de Jalisco (26 de marzo de 1833), al establecerse que los ayuntamientos sucederían a las extinguidas comunidades de indígenas, en todas las propiedades que a estos pertenencia por cualquier título” Este es el origen de las ventas y apropiaciones de tierras por parte de terceros que en el contexto de la reforma agraria de 1914-1925 disputaran las comunidades agrarias que durante el siglo XX han promovido la restitución de las tierras que antiguamente formaron parte de los bienes comunales de Tonalá (en 1925 y nuevamente en 1961-1984).

De igual forma, este proceso de articulaciones y desarticulación de la propiedad territorial, junto con los fusionados por la memoria histórica de la población local en las fiestas tradicionales del pueblo; destacan en ese sentido, la danza de los Tastoanes que “se origina en la época de la colonia y tiene como significado la lucha de los indígenas Tonaltecas contra Santo Santiago” y la fiesta de la santa cruz, en las cuales el Cerro de la Reina (el antiguo Xictepetl) es el escenario tradicional.

Estos contextos históricos demuestran que en Tonalá ha existido una ocupación continua del territorio, desde antes de la conquista española, el cual con la personalidad jurídica que han marcado las distintas etapas históricas ha sido habitado y reclamado por un núcleo de población que mantiene sus formas de vida y tradiciones en dichos espacios. Esta relación lleva finalmente a considerar el contenido de los incisos c y d del oficio 4152/188-II para establecer que como se documenta en los dos expedientes ya citados del Archivo Agrario del Estado de Jalisco (relacionados con acciones de restitución presentadas ante la Comisión local Agraria del Estado de Jalisco en 1925 y la Comisión Agraria Mixta de Jalisco en 1961). Subsiste en la localidad un núcleo de población que se auto adscribe una identidad indígena y en tal capacidad ha sido escuchada por el gobierno del Estado de Jalisco en los litigios ya mencionados. De igual forma, queda constancia que en esos expedientes agrarios se alude al mismo territorio indígena delimitado en los documentos coloniales ya citados.

En suma, lo que este registro histórico permite concluir es que en el caso de Tonalá existe una comunidad que en función de cuestiones étnico-culturales y de asentamiento físico se presenta como equiparable a la población indígena originaria de Tonalá en los términos del artículo 2° constitucional y que hasta la fecha de continuidad a las tradiciones y valores simbólicos que han caracterizado la ocupación del territorio indígena Tonalteca. Como concluye un estudio reciente, se trata de un lugar donde “son variados los bienes culturales, desde las tradiciones religiosas y las construcciones añejas, o las fiestas de las cruces, las bodas sobrevivido a lo largo de los siglos”

46. El 19 de septiembre de 2018 se recibió el oficio CEI/DG/177/2018, signado por el director general de la CEI, a través del cual puntualizó lo relativo al tema de las comunidades de indígenas y dijo que la Ley Sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco reconoce que en todos sus municipios existe o puede existir población indígena. Sin embargo, ese reconocimiento no es una acción administrativa que algún ente de gobierno debe hacer de oficio, indicando que las comunidades y localidades que tengan la aspiración de incorporarse al padrón, y relata de manera textual: “deberán realizar su registro para su eventual incorporación, previo estudio y dictamen que realice y efectúe la Comisión, con el apoyo del Comité”.

Asimismo, señaló que por el momento no existe registro de comunidad indígena de Tonalá en su clasificación de originaria, pero sí se encuentra registrado el municipio de Tonalá en la sección II del Padrón con Población Indígena Migrante Residente proveniente de otros estados de la república.

Además, agregó la siguiente documentación:

a) Convocatoria dirigida a las comunidades y localidades del estado de Jalisco a presentar las solicitudes de registro para inclusión en la actualización del “Padrón de Comunidades y Localidades del Estado de Jalisco”, para que actualicen y presenten las solicitudes de registro, publicada el sábado 20 de enero de 2018 por el director general de la CEI en el periódico oficial *El Estado de Jalisco*.

b) Convocatoria dirigida a las comunidades y localidades del estado de Jalisco a presentar las solicitudes de registro para inclusión en la actualización del “Padrón de Comunidades y Localidades Indígenas del Estado de Jalisco”, así como a las comunidades y localidades que presentaron cualquier tipo de documentación antes de la entrada en vigor del Reglamento de la Ley Sobre los

Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco, publicado en el periódico oficial *El Estado de Jalisco* el 25 de diciembre de 2014, para que actualicen y presenten las solicitudes de registro.

47. El 27 de septiembre de 2018 se recibió el memorando BOO.812.04.02.-1525/2018, firmado por el director de Asuntos Jurídicos en el organismo de cuenca Lerma-Santiago-Pacífico, mediante el cual informó que no se encontró en los registros de la Dirección de Administración del Agua el seguimiento que se le dio a la denuncia 328/09, remitida a esa dependencia por la Proepa, a través del oficio Semades 957/09. Sin embargo, refirió que se realizaría una visita de inspección y/o verificación.

48. El 18 de octubre de 2018 se recibió el “Peritaje antropológico del tipo etnológico e histórico”, elaborado por el profesor investigador del Departamento de Historia de la Universidad de Guadalajara y coordinador de la cátedra de la Interculturalidad, en el que señaló:

Las investigaciones arqueológicas e históricas nos refieren que previo al proceso de conquista y colonización ya existían pueblos como los tecuexes y cocas tanto en el valle de Atemajac como en Tonalá, dichos pueblos lograron articular un fuerte proceso civilizatorio, mismo que se vio alterado a la raíz de la invasión europea y en específico a la llegada del conquistador Nuño Beltrán de Guzmán en 1530.

Desde entonces se perpetuó una matriz de poder colonial que muestra como: “con el inicio del colonialismo en América comienza no solo la organización colonial del mundo, sino simultáneamente la constitución colonial de los saberes, de los lenguajes, de la memoria y del imaginario” (Lander, 2000, pag.16). Dicha situación generó la construcción eurocéntrica de la historia, que entre otros objetivos busca disminuir u ocultar la larga existencia de los pueblos indígenas.

Para el caso del continente americano y en específico para México, fue a raíz del proceso de invasión y colonización europea como se gestó el proceso de anticipación de las poblaciones indígenas. Proceso que en palabras de Gilberto Giménez implicó la “desterritorialización, por lo general violenta y forzada de ciertas comunidades culturales [...] por lo que ciertas colectividades son definidas y percibidas como foráneas (outsiders) es decir, como extranjeras en sus propios territorios” (Gimenez, 2009, pág. 124). Así se naturalizó el borramiento de la larga historia de los pueblos indígenas.

Del mismo modo, se desarrolló una categoría colonial supra étnica, donde todos los pueblos originarios aun con sus diferencias lingüísticas, organizativas y religiosas

pasaron a ser designados solamente como indios. Además, este patrón de poder no se alteró significativamente a la raíz de los procesos de independencia que desembocaron en la conformación de los Estados-nación en el continente americano, Mas bien, dio paso a la implementación de un colonialismo interno (González Casanova, 1963; González Casanova, 1969), es decir, se puso en operación un proceso de reproducción y reorganización del anterior del anterior colonialismo ibérico, de ahí la necesidad de utilizar el concepto de colonialidad, mismo que puede ayudar a “ trascender la suposición de ciertos discursos académicos y políticos, según los cuales, con el fin de las administraciones coloniales y la formación de los estados-nación en la periferia, vivimos ahora en un mundo descolonizado y poscolonial” (Castro & Grosfoguel, 2007, pág. 13). Es justo con esta visión a contrapelo expuesta por el concepto de colonialidad, como se puede afirmar que:

La división internacional del trabajo entre centros y periferias, así como la jerarquización étnico-racial de las `poblaciones, formadas durante varios siglos de expansión colonial europea, no se transformó significativamente con el fin del colonialismo. Asistimos, más bien, a una transformación del colonialismo moderno a la colonialidad global, proceso que ciertamente ha transformado las formas de dominación desplegadas por la modernidad, pero no la estructura de las relaciones centro-periferia a escala mundial. (Castro & Grosfoguel, 2007, pág. 13)

Si la conformación del Estado Nación en México no significo el término de las relaciones de dominio para los pueblos indígenas, es como podemos entender la persistencia de las relaciones de poder que operan y se re articulan a través del tiempo en relación a la comunidad indígena de Tonalá. Debemos reconocer el papel activo que jugo el estado mexicano en el despliegue de un sin número de políticas públicas que tenía como objeto primordial la integración de los pueblos indígenas a la nación.

Para ello, las políticas de castellanización fueron un dispositivo de poder que obligó a varios pueblos indígenas a perder sus respectivas lenguas originales. Este elemento es fundamental para entender como en el presente, la política multicultural sustentada en la Constitución Mexicana, misma que fue reformada en 1992, es contradictoria al querer exigir a los pueblos el hablar su lengua, sin tomar en cuenta la relación asimétrica a la que la comunidad de Tonalá estuvo sometida a lo largo de 500 años.

Entonces ¿Cómo ser indígena en el México contemporáneo sin hablar una lengua indígena? En los términos del antropólogo cubano Antropologo, bien podíamos apuntar que entre los miembros de la comunidad indígena de Tonalá se registra un proceso de transculturación, el cual:

No consiste solamente en adquirir una distancia cultural, que es lo que en rigor indica la voz angloamericana aculturación, sino que en el proceso implica también necesariamente la pérdida o desarraigo de una cultura precedente, lo que pudiera

decirse una parcial desculturación y además, significa la consiguiente creación de nuevos fenómenos culturales que pudieran denominarse de neoculturación [...] en conjunto, el proceso es una transculturación y este vocablo comprende todas las frases de su parábola. (Ortiz, 1999, pág. 83).

De igual forma, podemos argumentar en consonancia con Miguel Alberto Bartolomé, que el caso de Tonalá se puede definir como un proceso constante de transfiguración cultural, esto es: “como expresión de una serie de estrategias adaptativas que las sociedades subordinadas generan para sobrevivir y que van desdibujando su propio perfil cultural. Para poder seguir siendo hay que dejar de ser lo que era” (Bartolomé, 1999, pag.34).

De igual manera, tenemos que tener claro que la transfiguración cultural no significa mecánicamente la pérdida de identidad. Para ello es bueno recordar que durante los últimos años la antropología ha insistido en que los fenómenos identitarios no deben ser confundidos con los fenómenos culturales, ya que la identidad étnica es una forma de la identidad social, una construcción ideológica que no requiere necesariamente de una lengua o una cultura específica que la avale. La identidad puede eventualmente basarse, por lo tanto, la presencia de identidades étnicas protagónicas no debe confundirse con la vigencia de las culturas que les dan o deban sustento. De ahí la importancia de identificar los elementos identitarios que la comunidad indígena de Tonalá logro adaptar y recrean a través del tiempo.

Por todo ello, en mi calidad de perito y como antropólogo social determino que la comunidad indígena de Tonalá debe ser reconocida como tal. Para ello propongo que la comunidad indígena de Tonalá, a principios del siglo XXI entro en una nueva fase del proceso de transfiguración cultural, proceso que no significo totalmente la perdida de la identidad, ni la desaparición de la cultura en su totalidad, ya que estas encontraron en el ámbito familiar un lugar idóneo para su reproducción. De igual forma las instituciones agrarias, mismas que formaron reconocidas por la reforma agraria en el siglo XX, han logrado la existencia de una estructura organizacional ejidal, misma que tiene en la defensa del territorio un elemento fundamental. A su vez, la existencia de la danza de los Tastoanes y la presencia de familias artesanas en Tonalá nos muestran como este pueblo indígena ha logrado sobrevivir aun a la pérdida de su lengua.

49. El 21 de noviembre de 2018, personal jurídico de este organismo elaboró acta circunstanciada con motivo de la mesa de trabajo realizada con autoridades municipales de Tonalá, en la que se asentó:

... hago constar que con las facultades que me confieren los artículos 35 fracción VI, incisos a, b, y d, 43 y 44 de la Ley de esta Comisión, nos constituimos física y legalmente en las instalaciones de la Dirección Jurídica del Ayuntamiento de Tonalá, con la finalidad de realizar una mesa de trabajo en la que intervienen el licenciado

Martín Sánchez Prieto, titular de la Jefatura de Instrumentos Jurídicos y la licenciada San Juanita Maestro Zamarripa, encargada del Área de Derechos Humanos, de la citada dependencia; a fin de dar seguimiento al expediente de queja citado al rubro.

En este sentido, se procede a analizar el contenido del expediente de queja, y se informa al licenciado Martín Sánchez Prieto, de la nueva administración municipal, que aún falta información y documentación que fue requerida a la anterior administración y no se dio respuesta oportuna, por lo que se le solicita su intervención a fin de que se cumpla debidamente con lo peticionado. Se le hace saber que falta la información solicitada a Protección Civil respecto a los puntos de inundación del municipio, ya que se contestó que se necesitaba de un programa especial. Asimismo falta documentación respecto a la construcción del Instituto de la Juventud Municipal, y copia certificada del acuerdo de Cabildo acuerdo 791 emitido en el mes de mayo del año en curso, por el Pleno del Ayuntamiento, el cual tiene como finalidad regular los nuevos desarrollos urbanos de ese municipio. Se destaca que dicha documentación resulta fundamental para la integración de la presente queja, por lo que se le pide su colaboración para que a la brevedad nos proporcione dichos datos, motivo por el cual se compromete a enviarlos y colaborar en la integración de la presente queja...

50. El 29 de enero de 2019, personal jurídico de esta Comisión elaboró acta circunstanciada en la que se hizo constar:

... En Tonalá Jalisco, siendo las 11:30 horas del 29 de enero de 2019 la suscrita licenciada [...]Visitadora Adjunta "A", en unión del licenciado [...]Secretario "A", adscritos a la Segunda Visitaduría General de esta Comisión Estatal de Derechos Humanos, hago constar que con las facultades que me confieren los artículos 35 fracción VI, incisos a, b, y d, 43 y 44 de la Ley de esta Comisión, nos constituimos física y legalmente en las instalaciones de la Dirección Jurídica del Ayuntamiento de Tonalá, con la finalidad de realizar una mesa de trabajo en la que intervienen el licenciado [...] titular de la Jefatura de Instrumentos Jurídicos y la licenciada [...] encargada del Área de Derechos Humanos, de la citada dependencia; a fin de dar seguimiento al expediente de queja citado al rubro, toda vez que falta información que fue requerida con antelación.

En este sentido, se procede a analizar el contenido del expediente de queja, y se informa a los citados funcionarios, que aún falta información y documentación que fue requerida a la anterior administración y no se dio respuesta oportuna, por lo que se le solicita su intervención a fin de que se cumpla debidamente con lo peticionado. Se le hace saber que falta la información solicitada a Protección Civil respecto a los puntos de inundación del municipio, ya que se contestó que se necesitaba de un programa especial. Asimismo falta documentación respecto a la construcción del Instituto de la Juventud Municipal, y copia certificada del acuerdo de Cabildo acuerdo 791 emitido en el mes de mayo del año en curso, por el Pleno del Ayuntamiento, el cual tiene como

finalidad regular los nuevos desarrollos urbanos de ese municipio. Se destaca que dicha documentación resulta fundamental para la integración de la presente queja, por lo que se le pide su colaboración para que a la brevedad nos proporcione dichos datos, motivo por el cual se compromete a enviarlos y colaborar en la integración de la presente queja...

51. El 8 de marzo de 2019, se recibió el oficio DJ/DH/511/2019, de la Dirección Jurídica del Ayuntamiento de Tonalá, al que se anexó copia certificada del Acuerdo 791 de la Sesión de Cabildo de dicho ayuntamiento del 25 de mayo de 2017, en el cual se aprobó declarar como “área de gestión integral” el polígono ahí descrito y se detenga cualquier nueva acción urbanística o ampliaciones de las ya existentes.

52. El 12 de marzo 2019 se recibió el oficio DJ/DH/0711/2019, de la Dirección Jurídica del Ayuntamiento de Tonalá, al que anexó copia del oficio DGACCS/144/2019, signado por la directora de Gestión Ambiental, Cambio Climático y Sustentabilidad, donde informó que la elaboración del Ordenamiento Ecológico Territorial del Municipio de Tonalá se encuentra en proceso de elaboración y recolección de datos.

52.1. En la misma fecha se recibió el oficio DJ/DH/0906/2019, de la Dirección General Jurídica, al que anexó copia del oficio PCB/0282/2019, firmado por el director general de Protección Civil y Bomberos del ayuntamiento, quien informó que la dirección a su cargo se dio a la tarea de inspeccionar las zonas de riesgo en el municipio, con la finalidad de prevenir de inundaciones durante el próximo temporal 2019, por lo que se procedió a realizar una revisión de la zona de Santa Paula, donde se observó como punto de inundación la calle Carril/Hipódromo.

52.2 En esa fecha, un visitador adjunto de esta Comisión elaboró acta circunstanciada con motivo de la reunión que sostuvo en compañía de personal de la Unidad de Análisis y Contexto con el director jurídico de la Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet) del Estado en donde se entregó información por parte de la Dirección Ejecutiva de Planeación, Ordenamiento Territorial y Gestión Urbana de esa secretaría, relativa a la superficie de 18.13 hectáreas (181 258 metros cuadrados) que corresponden al cerro de la Reina y del Parque Ecológico, en la que se señaló la división que corresponde a la propiedad privada, municipal y estatal. De igual manera se

asentó la información recibida relativa al Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Jalisco, así como del Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Municipio de Tonalá, publicado en marzo de 2011. Anexó además los documentos de los que se advierte la clasificación correspondiente.

53. El 22 de marzo de 2019 se recibió oficio emitido por la Semadet, en el que informó que la administración saliente concluyó el proceso de elaboración del Programa de Ordenamiento Ecológico y Desarrollo Municipal. Sin embargo, luego de una revisión se determinó que no cumple con los elementos mínimos necesarios.

54. El 8 de abril de 2019 se solicitó la colaboración del presidente del Colegio Nacional de Peritos Topógrafos, AC, para que emitiera un dictamen pericial en el que se determinara si el cauce del río Azul tiene las dimensiones y características específicas descritas en la fracción XLVII del artículo 3° de la Ley de Aguas Nacionales, para la delimitación de la zona federal.

55. El 2 de mayo de 2019 se solicitó la colaboración de la Unidad de Análisis y Contexto de este organismo a fin de que se elaborara una caracterización hidrográfica y social de la cuenca del río Azul, en el municipio de Tonalá, así como una ficha con información histórica del cerro de la Reina, ubicado en el mismo municipio.

56. El 18 de mayo de 2019 se recibió el “Dictamen técnico del cauce del río Azul”, elaborado por Cristian A. Chávez González, del Colegio Nacional de Peritos Topógrafos, en el cual se concluyó:

1. En el tramo de Río localizado en el cruce de calles Paseo Lomas del Sur y Circuito Loma Sur, en la colonia Loma Dorada, municipio de Tonalá, Jalisco, 20°37'16.05"N y 103°15'12.42" O, si tiene las dimensiones de una cárcava con más de dos metros de ancho y de más de 0.75 metros de profundidad que marca la -ley de Aguas Nacionales para un cauce propiamente definido.

2. Se debe realizar los estudios hidrológicos para tener los niveles máximos ordinarios para determinar la zona federal por parte del Organismo de Cuenca correspondiente con base en los Reglamentos de la LAN.

57. El 20 de mayo 2019, personal jurídico de esta Comisión elaboró un acta circunstanciada con motivo de la reunión que sostuvo con el titular de la Unidad de Análisis y Contexto, en la que se asentó la entrega de un documento que contiene la “Caracterización hidrográfica y social de la cuenca del río Azul”, así como una ficha informativa que contiene la reseña histórica del cerro de la Reina y datos relevantes sobre la propiedad de este, e información estadística relativos al incremento de la población en los años 1990, 2000, 2010 y 2015, y la utilización del colector ubicado en la cuenca del río Azul; información elaborada por personal de la Unidad de Análisis y Contexto de esta Comisión para la mejor integración del expediente de queja que nos ocupa.

58. El 21 de mayo de 2019, personal jurídico de esta Comisión elaboró acta circunstanciada en la que hizo constar que en la página de Internet del periódico oficial *El Estado de Jalisco* se obtuvo el acuerdo publicado el 13 de junio de 2015 mediante el cual la Secretaría de Cultura publicó la lista de bienes y zonas inscritos en el Inventario Estatal del Patrimonio Cultural, del que destaca la incorporación de la manifestación *Tastoanes de Tonalá* en la clasificación de artes del espectáculo, escénicas, expresiones dancísticas, teatrales y musicales, así como el acuerdo publicado el 12 de noviembre de 2016 mediante el cual la Secretaría de Cultura actualizó la lista de bienes y zonas inscritos en el Inventario Estatal del Patrimonio Cultural, así como la relación de los bienes incorporados de la que destaca el alistamiento en el inventario del cerro de la Reina como lugar sagrado.

59. El 30 de mayo de 2019, personal jurídico de esta Comisión elaboró acta circunstanciada en la que hizo constar que en la página de Internet <http://www.tonala.gob.mx/portal/assets/soa-140807.pdf> obtuvo el acta de sesión ordinaria del Ayuntamiento de Tonalá, celebrada el 7 de agosto de 2014, de la que, por su relación con los hechos investigados en el presente expediente de queja, destaca el acuerdo 937 señalado en las hojas 26-34, relativo al contrato o donación con el Gobierno del Estado para la realización de un proyecto de construcción de un centro internacional de artesanías de Tonalá, denominado Yolkan, parte sur del cerro de la Reina.

60. El 31 de mayo de 2019 se solicitó la colaboración de la Dirección de Comunicación Social de esta Comisión para que hiciera una minuciosa búsqueda de notas periodísticas relacionadas con la contaminación del río azul, la construcción del Instituto Municipal de la Juventud y las afectaciones al cauce de

dicho afluente, infraestructura del SIAPA en las inmediaciones el río, afectaciones ambientales al cerro de la Reina, posibles desarrollos habitacionales que lo amenazaran y otros temas relacionados.

61. El 3 de junio de 2019 se solicitó la colaboración de la Unidad de Análisis y Contexto de esta Comisión para que evaluara el tema de la seguridad y su vinculación con el detrimento ambiental en el polígono de la cuenca del río Azul.

62. El 11 de junio de 2019 se recibió el oficio CS/108/2018 mediante el cual la encargada de la Dirección de Comunicación Social de esta Comisión, remitió diversas notas periodísticas relacionadas con el cerro de la Reina, y dos notas relativas a la muerte de un menor de edad que fue arrastrado por la corriente de agua en la colonia Loma Dorada, de Tonalá, tras la fuerte lluvia del 8 de agosto de 2009.

62.1 Mediante oficio UAC/037/2019, recibido el 11 de junio de 2019, la Unidad de Análisis y Contexto de esta Comisión remitió la evaluación en materia de seguridad y su vinculación con el detrimento ambiental en el polígono de la cuenca del río Azul, en la que se advierte el comportamiento de los delitos en la colonia Loma Dorada de Tonalá en los años de 2013 a 2018.

## II. EVIDENCIAS

1. Acta circunstanciada del 15 de enero de 2018, elaborada por personal de este organismo, con motivo del recorrido de inspección por la zona del río Azul, en el municipio de Tonalá, junto con el colectivo Defendamos el Cerro de la Reina y funcionarios de la Proepa.

2. Plan Integral de Trabajo 2016-2017, “Rehabilitación del Cerro de la Reina”, elaborado por Fiprodefo, descrito en el punto 8 de antecedentes y hechos.

3. Resultado de los recorridos de vigilancia de los días 9 y 15 de enero de 2018, elaborado por personal de la Dirección de Proyectos Estratégicos e Información Ambiental de la Proepa.

4. Resultados del Taller de Reforestación “Cerro de la Reina”, elaborado por la Dirección General de Planeación y Gestión Urbana, de la Semadet, descrito en el punto 12.2 inciso a, de antecedentes y hechos.
5. Denuncia presentada ante la Proepa por el colectivo de Tonalá, del 28 de octubre de 2009; mediante la cual hacen del conocimiento las descargas continuas del sistema de drenaje del municipio de Tonalá, a cielo abierto, dentro del arroyo río Azul.
6. Oficio 040/DE/VN/2018, suscrito por la directora de Ecología del Ayuntamiento de Tonalá, en el que informa al director jurídico del mismo ayuntamiento, que esa dependencia a su cargo realizó la campaña de limpieza en el cauce del río Azul, junto con personal del Comude, Instituto de la Juventud y Aseo Público Municipal.
7. Oficio 023/DE/EA/18, firmado por la directora de Ecología del municipio de Tonalá, en el que solicita la colaboración de Aseo Público Municipal a fin de realizar labores de limpieza en el cauce del río Azul.
8. Oficio 025/DE/EA/2018, signado por la directora de Ecología del Ayuntamiento de Tonalá, por medio del cual solicita la colaboración del director del Instituto de la Juventud, a fin de realizar labores de limpieza en el cauce del río Azul.
9. Oficio 024/DE/EA/2018, signado por la directora de Ecología del Ayuntamiento de Tonalá, por medio del cual solicita la colaboración del director del Comude, a efecto de realizar labores de limpieza en el cauce del río Azul.
10. Oficio DGPDUS/JI/074/2018, firmado por el jefe de Inspección de la Dirección General de Planeación y Desarrollo Urbano Sustentable de Tonalá, donde informa el resultado de la inspección verificada al cauce conocido como río Azul.
11. Acta circunstanciada 0016, elaborada por personal de la Dirección General de Planeación y Desarrollo Sustentable del Ayuntamiento de Tonalá, con motivo de la visita de inspección al cauce del río Azul, realizada el 28 de marzo de 2018, descrita en el punto 22.1, inciso e, fracción I, de antecedentes y hechos.

12. Acta circunstanciada elaborada por personal jurídico de esta Comisión el 28 de junio de 2018, con motivo de la inspección realizada en la unidad Revolución, descrita en el punto 25 de antecedentes y hechos.

13. Acuerdo de ayuntamiento 791, emitido en sesión ordinaria del 25 de mayo de 2017, en el que se aprobó declarar como “área de gestión integral” el polígono comprendido por la parte norte del distrito urbano TON-01 centro urbano, así como la parte norte sur TON-04 Coyula, descrito en el punto 51 de antecedentes y hechos.

14. Oficio SA-670/2018, suscrito por el director técnico, encargado de la Superintendencia de Operación y el encargado de la Subdirección de Alcantarillado, todos funcionarios del SIAPA, mediante el cual informan los puntos de inundación registrados dentro del municipio de Tonalá, en el temporal.

15. Licencia de alineamiento y número oficial 44297, expedida por la Dirección de Obras Públicas, solicitada el 14 de noviembre de 2012, relativa a la construcción del Instituto de la Juventud Municipal.

16. Acuerdo 407, emitido en sesión ordinaria de ayuntamiento el 13 de noviembre de 2010, mediante el cual se aprobó por unanimidad celebrar contrato de comodato con el Instituto de la Juventud de Tonalá, como organismo público descentralizado, respecto de un inmueble propiedad municipal con una superficie de 4 343.69 metros cuadrados, ubicado en la delegación de Loma Dorada, para la construcción del Centro de Desarrollo Integral de la Juventud.

17. Publicación del 28 de noviembre de 2015, en el periódico oficial *El Estado de Jalisco*, respecto a la última actualización del Padrón de Comunidades y Localidades Indígenas de la Comisión Estatal Indígena, que se encuentra descrito en el punto 14, inciso a, de antecedentes y hechos.

18. Opinión emitida por el coordinador del Grupo de Trabajo Especializado en la Atención de Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas de la CEDHJ.

19. Peritaje “antropológico del tipo etnológico e histórico”, efectuado por José Refugio de la Torre Curiel, profesor investigador de El Colegio de Jalisco, AC, sobre el reconocimiento de la “Comunidad indígena de Tonalá”:

20. Peritaje “antropológico del tipo etnológico e histórico” efectuado por el doctor Fortino Domínguez Rueda, profesor investigador del Departamento de Historia de la Universidad de Guadalajara.
21. Recapitulación histórica de la comunidad indígena de Tonalá y su vinculación con los elementos precursores para la defensa de los derechos humanos, elaborada por la Unidad de Análisis y Contexto de esta Comisión.
22. “Caracterización hidrográfica y social de la cuenca río Azul”, elaborada por personal de la Coordinación de Análisis y Contexto de esta Comisión, descrita en el punto 55 del capítulo de antecedentes y hechos.
23. Acuerdo de la titular de la Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Jalisco, mediante el cual se publica la actualización de la lista de bienes y zonas inscritos en el Inventario Estatal de Patrimonio Cultural, del 7 de noviembre de 2016, publicado en el periódico oficial *El Estado de Jalisco*, en cuya página 82 aparece el cerro de la Reina. En este sentido es de suma importancia que el cerro de la Reina sea decretado como área natural protegida.
24. Dictamen técnico del cauce del río Azul, elaborado por Cristian A. Chávez González, Colegio Nacional de Peritos Topógrafos, descrito en el punto 57 de antecedentes y hechos.
25. Acta de sesión ordinaria del Ayuntamiento de Tonalá, celebrada el 7 de agosto de 2014, de la que por su relación con los hechos investigados en el presente expediente de queja destaca el acuerdo 937, señalado en las fojas 26-34, descrito en el punto 59 de antecedentes y hechos.
26. Acta circunstanciada elaborada el 26 de marzo de 2019 por personal de esta Comisión con motivo de la visita de inspección que llevó a cabo en compañía de diversos servidores públicos del Ayuntamiento de Tonalá, SIAPA y Semadet, en la unidad deportiva Revolución, ubicada en la colonia Loma Dorada, de Tonalá, sobre la que atraviesa el cauce del río Azul, y en la que se constataron diversos factores que causan la contaminación del río.
27. Acuerdo publicado el 13 junio de 2015 en el periódico oficial *El Estado de Jalisco*, mediante el cual la Secretaría de Cultura publicó la lista del Inventario de Bienes Muebles, Inmuebles, Zonas de Protección y Patrimonio Inmaterial, del

que se desprende la incorporación de la manifestación de los tastoanes de Tonalá bajo la clasificación de “artes del espectáculo, escénicas, expresiones dancísticas, teatrales y musicales”; así como el acuerdo publicado el 12 de noviembre de 2016 donde figura la lista actualizada de bienes y zonas inscritos en el Inventario Estatal del Patrimonio Cultural, así como la relación de los bienes incorporados, de la que destaca el alistamiento en el inventario del cerro de la Reina como lugar sagrado, descritos en el punto 58 de antecedentes y hechos.

28. Veinticuatro notas periodísticas relacionadas con la contaminación del río Azul, la construcción del Instituto Municipal de la Juventud y las afectaciones al cauce del río, infraestructura del SIAPA en las inmediaciones del río, afectaciones ambientales al cerro de la Reina, amenazas de desarrollos habitacionales en dicho cerro y otros temas relacionados.

29. Evaluación del polígono de la cuenca del río Azul en materia de seguridad y su vinculación con el detrimento ambiental, elaborada por la Unidad de Análisis y Contexto de esta Comisión.

30. Acuerdo 937, relativo al contrato o donación por el cual el Ayuntamiento de Tonalá cedió al Gobierno del Estado una superficie de terreno de la parte sur del cerro de la Reina, para el proyecto de construcción de un centro internacional de artesanías de Tonalá denominado Yolkan.

### III. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN

La Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º y 10º de la Constitución Política del Estado de Jalisco, 3º, 4º, 7º fracciones I, XXV y XXVI, 72 y 73, de la Ley de la Comisión Estatal de Derecho Humanos Jalisco, 6º y 119 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente 7723/17/II y sus acumuladas.

En este apartado se realizará un análisis lógico-jurídico desde una perspectiva de la máxima protección de los derechos humanos, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en la materia, así como de criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como de la

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH). Todo esto, bajo una normativa nacional, internacional y local que brinde la posibilidad de determinar la existencia de violaciones de los derechos a la legalidad y seguridad jurídica de quienes integran los pueblos originarios y comunidades indígenas. Asimismo, se garantice el derecho a la salud, al desarrollo, al patrimonio cultural y a un medio ambiente sano y equilibrado de los habitantes del municipio de Tonalá; todo lo anterior, con base en los siguientes argumentos y fundamentos:

### *Motivos de inconformidad*

Para una mejor apreciación de los motivos de inconformidad señalados por las personas peticionarias, es preciso identificar a quienes comparecieron a esta defensoría del pueblo con la siguiente síntesis de sus argumentos:

En primer lugar, los integrantes de la comunidad de Tonalá, por medio de su representante, Quejoso 9, manifestaron que han luchado por el reconocimiento y titulación de bienes comunales, fundando su derecho en su identidad indígena y en el territorio reconocido en su título virreinal. Señaló que no han recibido apoyo de instancias como la Dirección de Asuntos Agrarios y el Registro Agrario Nacional, entre otras, para acreditar la existencia de la comunidad indígena de Tonalá y se les facilite el trámite de incorporación al Padrón de Comunidades y Localidades Indígenas que tiene a su cargo la CEI, dependencia que a la fecha se ha mostrado renuente para reconocer a la comunidad indígena de Tonalá como pueblo originario.

Por otra parte, los integrantes del colectivo Defendamos el cerro de la Reina señalaron a autoridades municipales de Tonalá y estatales por acción y omisión ante las consecuencias de la urbanización no planeada con un enfoque hidrogeológico y de cuenca. Agregaron que desde el nacimiento del cauce principal de la cuenca del río Azul, en la colonia Loma Dorada, del municipio de Tonalá, hasta su parteaguas en el Cerro de la Reina, se generan espacios de recreación, salud y hábitat de especies de flora y fauna. Las dos principales expresiones identitarias del municipio están íntimamente relacionadas con el cerro de la Reina, por lo que la urbanización de estos espacios afecta la recarga de agua del río Azul y perjudica de manera grave las condiciones de vida de la sociedad al estar expuesta a constantes inundaciones que ponen en riesgo las condiciones ecológicas del río Azul.

También señalaron que la sistemática violación de los derechos humanos fundamentales de la población tonalteca causada por la irresponsable y negligente urbanización de la cuenca del río Azul, desde su cauce principal hasta su parteaguas en el cerro de la Reina, originaba una violación sinérgica de derechos económicos, sociales, ambientales y culturales, los cuales, de no tomarse medidas inmediatas, se agudizarán y, en algunos casos de manera irreversible, se afectará la calidad de vida de las y los habitantes de la cuenca.

Como hechos principales de inconformidad, indicaron que actualmente no existe un ordenamiento urbano o un decreto como área natural protegida en el cerro de la Reina y el área de infiltración que garantice la estabilidad en el balance hidrológico.

Además, mencionaron que autoridades municipales han presentado acontecimientos tendentes a afectar la participación ciudadana en el intento de restablecer el equilibrio ecológico del cerro de la Reina.

Al mismo tenor, destacaron que al continuar con la urbanización e impermeabilización de la cuenca del río Azul, se causa un daño cada vez más severo e irreversible al sistema ambiental y con ello aumentan las inundaciones en Tonalá, lo que a su vez incrementa el riesgo de que sus habitantes pierdan parte de su patrimonio e incluso sufran daños en su integridad física que puedan llegar a la muerte.

Además, continúan las descargas de aguas negras sin tratamiento del sistema de drenaje del municipio de Tonalá, dentro del río Azul, violando la norma ambiental NOM-001-ECO-1996, que especifica la calidad que deben tener las aguas residuales urbanas antes de verterlas en un cauce natural. Conducir aguas negras provoca una contaminación grave al entorno y convierte el espacio territorial en un foco pestilente de infección, el cual atraviesa unidades habitacionales, así como la unidad deportiva Revolución por lo que los deportistas y la sociedad en general se ven obligados a recrearse entre olores fecales. Esto pone en riesgo la salud en general y afecta de manera directa la calidad de vida de todas las personas. Esta contaminación se origina en el baldío localizado en el cruce de las calles Paseo Lomas del Sur y Circuito Loma Sur, en la colonia Loma Dorada, municipio de Tonalá, con coordenadas de ubicación 20° 37'16.05"N y 103°15'12.42"O.

Agregaron que el río Azul se seca por completo en algún segmento, en tanto que dos de sus principales manantiales se encuentran sepultados debajo del Instituto de la Juventud, justo en el punto de su nacimiento, a 100 metros de la unidad deportiva Revolución, representando una afectación a un sistema ambiental más amplio, pues se trata de la principal afluencia de la cuenca del río Osorio, siguiendo su cauce hasta desembocar en la barranca, cerca de la planta hidroeléctrica Las Juntas. Esta situación es violatoria de la Ley de Aguas Nacionales, que determina que los cauces mayores de 0.75 m de profundidad y de dos metros de ancho del tamaño de su cárcava, es un cauce federal. Además, al restringir el caudal natural en un cauce federal se incumplió la NMX-AA-159-SCFI-2012 que establece el proceso para definir el caudal ambiental de cauce y arroyos.

Por último, vecinos de la unidad deportiva Revolución ubicada en la colonia Loma Dorada, del municipio de Tonalá, señalaron que el alto índice de vandalismo que se vive en la zona tiene vinculación con el detrimento ambiental en el polígono de la cuenca del río Azul, principalmente con los daños ocasionados a la infraestructura de la red hidrosanitaria que corre paralela a este río en el tramo que atraviesa la unidad deportiva.

Por lo anterior, y a fin de brindar un orden metodológico a la presente Recomendación, se procede al análisis de cada uno de los hechos hipotéticos de agravios señalados por los inconformes en el siguiente orden:

## **1. Derechos de las comunidades indígenas**

- 1.1 Contexto histórico de la comunidad indígena del municipio de Tonalá.
- 1.2 De los derechos de los pueblos indígenas.
- 1.3 Del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y su incorporación al Padrón de Localidades y Comunidades Indígenas del Estado Jalisco.
- 1.4 De la armonización legislativa del ordenamiento jurídico local con las disposiciones de la Carta Magna y los convenios internacionales celebrados por México en materia de derechos de los pueblos indígenas.
- 1.5 Del derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada.

## **2. Conflicto ambiental generado en la cuenca río Azul**

- 2.1 Identificación de la zona materia de la queja
- 2.2 Contaminación del río Azul
- 2.3 Incremento poblacional y su vinculación con la contaminación en la zona
  - Desarrollo Sostenible
- 2.4 Edificación del Instituto de la Juventud municipal sobre el cauce del río Azul.
- 2.5 Susceptibilidad de inundaciones en la cuenca del río Azul
- 2.6 La degradación ambiental y su relación con la inseguridad en la cuenca del río Azul.

### **3. Cerro de la Reina**

- 3.1 Antecedentes del cerro de la Reina
- 3.2 Normativa jurídica en torno al ordenamiento territorial del cerro de la Reina
- 3.3 Reconocimiento del cerro de la Reina como lugar sagrado y patrimonio cultural del estado de Jalisco.
- 3.4 Importancia de reconocer y declarar el cerro de la Reina como área natural protegida.

## **1. Derechos de las comunidades indígenas**

Para sustentar lo que a juicio de esta defensoría implican vulneraciones a los derechos humanos de la población indígena, se exponen los siguientes apartados:

### **1.1 Contexto histórico de la comunidad indígena del municipio de Tonalá**

La *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México*<sup>2</sup> rememora que Tonalá fue fundada por indígenas zapotecas, quienes con el tiempo se mezclaron con otras tribus, entre ellas los toltecas, que lograron imponer sus costumbres, religión y técnicas militares, entre otras cosas. También llegaron a la región tribus nahuatlacas.

---

<sup>2</sup> Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, en línea <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM14jalisco/index.html>. consultada el 28 de mayo de 2019.

Los habitantes de la zona hablaban el coca y el tecuexe, y se alimentaban de la caza y la pesca del río Chicnahua (o Santiago). Adoraban a Teopilzintli o Dios niño, a quien tenían como deidad de los buenos temporales; a Heri, la divinidad de las ciencias; y a Nayarit el Dios de la guerra. Particularmente en el poblado eran muy reverenciados Tenaguachi y Tezcatlipoca.

A la llegada de los españoles en 1530, Tonallán estaba gobernada por una mujer llamada Cihualpilli Tzapotzinco, y tenía como tributarios a los señoríos de Tlaquepaque, Tololotlán, Coyalán, Mexquitán, Tzalatitán, Atemajac, Tetlán, Tateposco, Tlaxomulco, Cuescomatitán, Coyutlán y Toluquilla.

Al saberse la aproximación de los extranjeros, se dividieron en dos bandos, pues mientras Cihualpilli Tzapotzinco y algunos caciques pretendían hacerles una recepción pacífica dado su invencible poderío, otros pretendían resistirse. Los valerosos caciques que se les opusieron fueron los de Coyalán, Ichcatán, Tzalatitán y Tetlán, el último de estos, casado con una hija de la reina y por su valor, ejercía gran influencia y fue reconocido como jefe. Subieron a un cerro inmediato con el propósito de defender sus patrios lares.

El 25 de marzo de 1530, la reina Cihualpilli recibió al conquistador Nuño Beltrán de Guzmán, en el cerro de la Reina, o Xictepetl, convirtiendo el sitio en el primer escenario de la batalla entre españoles y pueblos originarios que habitaban estas tierras. Según los historiadores, yacían en el cerro más de cinco mil cuerpos indígenas. Algunos pocos lograron escapar por el río Santiago hacia el Noroeste, llegando hacia El Teúl y Tlaltenango, Zacatecas, donde fortalecieron la rebelión teniendo como líder al indígena caxcán Francisco Tenamaxtle.

El 28 de septiembre de 1541, con Tenamaxtle al frente, regresaron para defender el derecho de los originarios. Los españoles mataron a más de treinta mil indígenas, en esa, la misma batalla que dio origen a la leyenda de la aparición de Santiago Apóstol, quien habría matado y mutilado a los nativos por tener su propia cultura.

Simultáneamente, transcurrieron diez años de guerra de guerrillas en la Sierra Madre. A finales de diciembre de 1551, Tenamaxtle fue aprehendido nuevamente en la ciudad de México por el virrey Luis de Velasco. El 12 de agosto de 1552 se determinó que Tenamaxtle fuera el actor detonante del

alzamiento en el reino de Nueva Galicia, Xuchipila y El Mixtón, y fue deportado a España para ser juzgado.

Entre 1554 y 1555, Tenamaxtle conoció a fray Bartolomé de las Casas, quien llevaría la defensa del caxcán fundándose no en la presunción de inocencia, sino en la dignificación de su derecho a luchar contra los españoles ante las vejaciones, el despojo y las injusticias cometidas.

Los pensamientos expresados en la defensa de Tenamaxtle se vieron reflejados con gran similitud en la Asamblea Constituyente francesa que proclamó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, así como con la Declaración Universal de Derechos Humanos emitida por la Organización de las Naciones Unidas en 1948. Es por ello que se ha considerado a Francisco Tenamaxtle como un precursor de los derechos humanos.

En tanto que en España el líder Tenamaxtle sentaba precedentes para el respeto de la dignidad de los seres humanos, hasta hoy vigentes en el mundo, en Tonalá los españoles expidieron un reconocimiento a “los Yndios naturales” y la provincia del pueblo de Tonalán, llamados “Chucalcos”, y por apellido de nacimiento “Chuchimingalas Chitalpopocas”. Posteriormente, el 6 de octubre de 1615, Carlos V reconoció derechos territoriales al pueblo de “Santiago de Tonalán” y que confirmó la “Real Audiencia de Mejico y del Reyno de la Galicia”.

El rey Felipe II, el 26 de marzo de 1645, también reconoció territorios heredados a los indígenas de Tonalá. En 1656 se certificaron dichos derechos por “los señores” del Consejo de las Audiencias del Supremo Real Acuerdo; el 15 de octubre de 1759, éstos también fueron certificados por el escribano público Manuel Mena.

El 26 de marzo de 1833, mediante el decreto 481 del Congreso de Jalisco, se acordó que los ayuntamientos sucederían a las comunidades indígenas. Esta situación da origen a las primeras ventas de terrenos de la comunidad por parte de terceros, por lo que la comunidad se apresuró a acreditar el valor de su propiedad. Ya en el México Independiente, en 1848, el escribano Mariano Hermoso verificó la autenticidad del título primordial de la comunidad indígena de Tonalá, que consta de 56 hojas.

Así, 30 años después de la cruel masacre española (septiembre de 1541), se originó la hasta hoy arraigada danza de los tastoanes que, en el caso de la comunidad indígena de Tonalá, se representa en el mismo cerro de la Reina, emulando los hechos del periodo de 1530 a 1541. La palabra “tastoanes” deriva de la palabra náhuatl “Tlatoanis”, como se nombraba a los gobernantes sabios. A Tenamaxtle se le reconocía como el Tlatoani de Nochistlán.<sup>3</sup>

El doctor en antropología social Guillermo de la Peña, miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y del Sistema Nacional de Investigadores, señala en su obra *Culturas indígenas de Jalisco*,<sup>4</sup> que la fiesta de los tastoanes fue en sus inicios una representación de moros y cristianos, adaptada a las tradiciones y leyendas locales. Estos elementos fueron adquiriendo nuevos significados que modificaban y subvertían las narraciones originales. A pesar de los cambios y de las pausas históricas en el ejercicio de la tradición de la danza de los tastoanes, hoy en día sigue realizándose, y según el lugar donde se celebre, es encabezada por el pueblo indígena, y puede durar no menos de tres días. Aunque existen variaciones dramatúrgicas, en todas ellas la celebración consta de cuatro momentos: 1) Los tastoanes toman posesión del espacio habitado; 2) Los tastoanes discuten con Santiago; 3) Los tastoanes combaten y lo matan y 4) El festival de los tastoanes llega a su término con un gran banquete abierto a todos los asistentes en la casa del mayordomo principal en turno.<sup>5</sup>

La festividad de los tastoanes recrea hechos acontecidos en todo el cerro de la Reina. En ella participa el pueblo, y la vestimenta tradicional que se utiliza reviste un valor especial al ser un claro reflejo del vínculo de esta tradición con el cerro de Xictépetl y los hechos históricos que le dieron origen en Tonalá. Actualmente, las máscaras de tastoán tienen elementos representativos que primeramente imponen respeto.

Hoy existen grupos de tastoanes que tradicionalmente, antes de iniciar sus “jugadas”, envían a un personaje cargado de provisiones que corre alrededor de

---

<sup>3</sup> Recapitulación histórica de la comunidad indígena de Tonalá y su vinculación con los elementos precursores para la defensa de los derechos humanos elaborada por la Unidad de Análisis y Contexto de la CEDHJ.

<sup>4</sup> *Culturas Indígenas de Jalisco*. Guillermo de la Peña. Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Jalisco, 2006 p. 142. En línea [https://sc.jalisco.gob.mx/sites/sc.jalisco.gob.mx/files/culturas\\_indigenas.pdf](https://sc.jalisco.gob.mx/sites/sc.jalisco.gob.mx/files/culturas_indigenas.pdf) consultado el 4 de junio de 2019.

<sup>5</sup> *Ibidem* p. 144.

la falda del cerro, entregando simbólicamente alimento al Xictépetl, recreando con ello la veneración espiritual.

Los integrantes de la comunidad indígena e inconformes en el presente caso, señalaron que uno de los representantes de la comunidad indígena, Representante, fue quien después de una pausa, hacia la década de los setenta, rearticuló y organizó nuevamente la danza; sus diálogos y las prácticas rememoran la conquista por parte de Nuño Beltrán de Guzmán, junto con la reivindicación de la danza.

Por ello consideran que El Xictépetl, o cerro de la Reina (parteaguas principal de la cuenca del río Azul), constituye un monumento natural y es un sitio patrimonial relevante del municipio de Tonalá, Jalisco. En la actualidad, es considerado uno de los referentes territoriales principales de la comunidad indígena de Tonalá, ya que en la época prehispánica fue un observatorio astronómico, centro político, donde se realizaban acciones de defensa, pero sobre todo ceremonial, donde se oraba por el nacimiento del Sol.

En ese orden de ideas, la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Jalisco y sus Municipios establece que el patrimonio cultural está constituido por elementos y manifestaciones materiales e inmateriales de la actividad humana y del entorno natural, a los que los habitantes de la entidad, por su significado y valor, les atribuyen importancia intelectual, científica, tecnológica, histórica, natural, literaria, artística, arqueológica, antropológica, paleontológica, etnológica, arquitectónica, industrial y urbana.<sup>6</sup>

La ley citada reconoce la existencia de cuatro categorías bajo las cuales es posible incorporar bienes y zonas al Inventario Estatal del Patrimonio Cultural, a saber: I. Bienes inmuebles, II. Bienes muebles, III. Zonas de protección definidas y delimitadas dentro de los planes de desarrollo urbano, IV. Las manifestaciones y expresiones inmateriales del patrimonio cultural, y V. El patrimonio cultural declarado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura;<sup>7</sup> los que, según por sus características, tienen diversas denominaciones, entre ellas las manifestaciones inmateriales dentro de las que se encuentran las artes del espectáculo, escénicas, expresiones dancísticas, teatrales

---

<sup>6</sup> Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Jalisco y sus Municipios. Artículo 2.

<sup>7</sup> *Ibidem* artículo 7.

y musicales,<sup>8</sup> y las zonas de protección donde se encuentran los “lugares sagrados” a los que describe como los sitios que en el proceso de desarrollo histórico y cultural de los pueblos indígenas o de grupos sociales, adquieren una significación que los califica como elementos relevantes de su esencia y cosmovisión particular.<sup>9</sup>

En razón de las disposiciones de la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Jalisco y sus Municipios, el 13 de junio de 2015 se publicó en el periódico oficial *El Estado de Jalisco*, el acuerdo de la Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado que contiene la lista de bienes y zonas inscritos en el Inventario Estatal del Patrimonio Cultural.

Dentro de esa lista destaca la incorporación de los tastoanes de Tonalá que fueron clasificados como una de las manifestaciones inmateriales dentro de las artes del espectáculo, escénicas, expresiones dancísticas, teatrales y musicales<sup>10</sup> (evidencia 27).

Asimismo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 28 de la multicitada ley, el 12 de noviembre de 2016 se publicó en el periódico oficial *El Estado de Jalisco*, el acuerdo por el cual la Secretaría de Cultura actualizó el Inventario Estatal del Patrimonio Cultural, acto que cobra una importancia trascendental para el caso que nos ocupa, ya que el cerro de la Reina fue incorporado a dicho inventario como un lugar sagrado<sup>11</sup> (evidencia 27).

## 1.2 De los derechos de los pueblos indígenas

A escala internacional, el reconocimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, y con ello su promoción y protección, recibió el primer gran impulso a partir del Convenio 169 sobre

---

<sup>8</sup> *Ibidem* artículo 8, fracción V, inciso b.

<sup>9</sup> *Ibidem* artículo 8, fracción IV, inciso e.

<sup>10</sup> Acuerdo de la titular de la Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Jalisco, mediante el cual se publica la lista de bienes y zonas inscritos en el Inventario Estatal del Patrimonio Cultural p.356 Disponible en línea <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/06-13-15-v.pdf> consultado el 4 de junio de 2019.

<sup>11</sup> Acuerdo de la titular de la Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Jalisco, mediante el cual se publica la actualización de la lista de bienes y zonas inscritos en el Inventario Estatal del Patrimonio Cultural, p. 82 Disponible en línea <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/11-12-16-x.pdf> consultado el 4 de junio de 2019.

Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El Convenio 169 exige que los gobiernos lleven a cabo acciones coordinadas y sistemáticas con el fin de proteger los derechos de los pueblos indígenas y garantizar el respeto de su integridad.<sup>12</sup> Para materializar esta obligación adopta las siguientes medidas: a) asegurar a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; b) promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; c) ayudar a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.<sup>13</sup>

Por otra parte, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>14</sup> establece responsabilidades generales de los Estados en relación con el reconocimiento de las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra.<sup>15</sup> Los Estados tienen además la responsabilidad general de adoptar medidas apropiadas, incluyendo las legislativas, para alcanzar los fines de la Declaración, así como promover el respeto y la aplicación de ésta.<sup>16</sup>

En México, el reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas se ha fortalecido durante los últimos años, especialmente a partir de las reformas constitucionales que en materia de derechos humanos se han concretado desde junio de 2011, y que dieron pie a la mayor consideración de los tratados internacionales en la materia, generando nuevas posturas de la tradición jurídica, que se ven reflejadas en razonamientos como el siguiente:

Parte de la trascendencia de la reforma constitucional en la materia radica en reconocer a los derechos humanos definidos por las fuentes jurídicas de derecho internacional como parte del sistema constitucional mexicano. Lo anterior no significa un desplazamiento de las normas constitucionales por las del derecho internacional, sino una ampliación del

---

<sup>12</sup> Convenio 169 de la OIT, artículo 2.1.

<sup>13</sup> *Ibidem* artículo 2.2.

<sup>14</sup> Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007.

<sup>15</sup> Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Artículo 27.

<sup>16</sup> *Ibidem* artículos 27 y 38.

marco normativo interno en materia de derechos humanos y un permanente diálogo entre las distintas fuentes de derechos humanos, teniendo como criterio de ponderación de normas el principio pro persona, es decir, la reforma en materia de derechos humanos busca la más amplia protección a partir de los mejores estándares de que ahora dispone el juzgador o la juzgadora. El principio pro persona determina que la norma que mejor protege y da contenido a un derecho reconocido, debe ser tomada como base para la interpretación judicial en el caso específico.<sup>17</sup>

Como sabemos, los derechos de los pueblos indígenas se encuentran consagrados en el artículo segundo de nuestra Carta Magna. Sin embargo, a la luz de los nuevos modelos de constitucionalidad y de convencionalidad determinados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han dotado de una mayor profundidad a la interpretación de la legislación nacional.

Este nuevo marco jurídico permite identificar dos esferas de reconocimiento de los derechos humanos de la población indígena. La primera, integrada por los derechos que de forma universal establece la doctrina para todas las personas, y en los que se incluyen los derechos a la legalidad, a la libertad, a la igualdad, a la integridad y seguridad personal, a la privacidad, a la propiedad, a la vida, al trato digno, a la educación, a la protección de la salud, al trabajo, a la vivienda, a la paz, al patrimonio común de la humanidad, a la conservación del medio ambiente y al desarrollo.

La otra esfera de derechos a favor de la población indígena es de carácter especializado y puede agruparse en tres grandes bloques: el derecho a la identidad, al disfrute de la propiedad y el territorio, y a la autodeterminación.

### El derecho a la identidad

Para interpretar y proteger adecuadamente este bloque de derechos es fundamental que los no indígenas comprendan que, entre la población originaria y sus descendientes, de forma general prevalece una cosmovisión diferente de la

---

<sup>17</sup> Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en casos que Involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas, p. 7.

caracterizada por la economía de mercado, lo cual implica al menos los siguientes derechos:

- A determinar su identidad; a practicar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder a ellos privadamente; a utilizar y controlar sus objetos de culto, y a obtener la repatriación de sus restos humanos.
- A mantener su lengua y su cultura; a transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas; a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas; a establecer sus propios medios de información en sus idiomas; los medios de información deben reflejar la diversidad cultural indígena.
- A mantener y fortalecer su propia relación espiritual con los recursos naturales que tradicionalmente han utilizado; a sus medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud.
- A mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas.
- A no sufrir la asimilación forzada o la destrucción de su cultura; a promover, integrar, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

#### Derecho a la propiedad y al disfrute del territorio

La mayoría de los pueblos y comunidades indígenas tiene un fuerte arraigo a la tierra y sus recursos. Esta cosmovisión proyecta la importancia de los siguientes derechos:

- Tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído o utilizado, así como aquellos que hayan ocupado o adquirido de otra forma; en este rubro se incorpora el derecho a la conservación y protección del medio ambiente.
- A no ser desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios, a menos que ellos otorguen su consentimiento.

- A que los gobiernos reconozcan y protejan las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas.
- A que los gobiernos prevengan cualquier acto que tenga por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos.
- Tienen derecho a la reparación, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.

### Derecho a la autodeterminación

Para la debida comprensión del derecho a la autodeterminación se requiere descodificar la visión colonizadora con la que generalmente se aborda el tema indígena. Se necesita, además, una profunda sensibilidad y conocimientos suficientes sobre la dinámica social de los pueblos e integrantes de las comunidades indígenas. En este bloque encontramos los siguientes derechos:

- A la libre determinación; a la autonomía o al autogobierno en asuntos internos, y a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.
- A promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.
- A participar, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.
- A establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.
- A ser consultados antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.
- A decidir sus prioridades en el proceso de desarrollo económico, social y cultural, y a participar en la formulación y aplicación de los planes y programas de desarrollo, nacionales o regionales, que los afecten.
- A mantener y desarrollar sus sistemas políticos, económicos y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y

desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales.

- A determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades; a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de controversias.
- A mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación a través de las fronteras.
- A que los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los Estados o sus sucesores sean reconocidos, observados y aplicados.

Al amparo del Convenio 169 de la OIT, de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los gobiernos tienen el deber y la obligación de reconocer y respetar los derechos de la población indígena considerando en todo momento garantizar los principios de igualdad y no discriminación, autoidentificación, maximización de la autonomía y acceso a la justicia con base en las especificidades culturales, protección especial a sus territorios y recursos naturales, de participación, consulta y consentimiento frente a cualquier acción que los afecte y dentro de un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente.

#### Finalidad del reconocimiento de los derechos de la población indígena

En diversas naciones como la nuestra, la población es pluricultural, derivada de diversas circunstancias históricas, políticas, culturales y sociales; es un hecho incontrovertible que una parte importante de las sociedades actuales se integre con descendientes de los más antiguos pobladores del territorio que en esencia se constituyen como pueblos originarios, los cuales históricamente han sido vulnerados aun cuando hayan sido anteriores en tiempo y originarios de este lugar del planeta.

En el marco de los tiempos actuales y dentro del contexto de mayor atención al principio de dignidad, es necesario que el Estado, a través de las autoridades, establezca normas jurídicas y procedimientos especiales que garanticen sus derechos elementales tanto individuales como colectivos de la población indígena y que les permita tener acceso a la justicia, a los bienes y servicios y ventajas que poseen los demás habitantes del estado. Por tal motivo, tanto los gobiernos de los países que se encuentran en dichas circunstancias, como los organismos internacionales, han establecido normas mínimas nacionales e

internacionales para salvaguardar la existencia, la integridad, la unidad y la preservación de las diversas lenguas, culturas y tradiciones de todos esos pueblos, que en muchos casos son originarios de un territorio, y en otros provienen de diversas comunidades indígenas y que al asentarse fuera de su territorio son llamadas paradójicamente “migrantes”.

En el caso de México, el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ya se estableció, reconoce lo siguiente: “La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.”

#### Bienes jurídicos protegidos

Los bienes protegidos por los derechos de los indígenas y las comunidades indígenas tienen su sustento en el derecho a la igualdad, el cual, para el caso particular, como en algunos otros derechos destinados a minorías o grupos vulnerables, no consiste sólo en ser tratado en igualdad de circunstancias que otros sujetos, sino en la obligación de las autoridades para aplicar mecanismos compensatorios, y contar con las herramientas necesarias, con ajustes, tanto en la legislación como en la operación de las instituciones públicas, sistemas y procedimientos, a fin de que dichas personas gocen de las mismas prerrogativas que la demás población; pero más aún, para el caso del Estado mexicano, quien reconoce en su Carta Magna que las comunidades indígenas de hoy eran los habitantes originarios del territorio nacional, deben respetarse sus propias instituciones, gobierno, tradiciones sociales y religiosas, y su derecho de manifestación pública y privada; y finalmente el acceso individual y colectivo a los beneficios y servicios que otorgan las instituciones y autoridades administrativas y jurisdiccionales de toda la población.

#### Sujetos titulares del derecho

El artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es muy preciso al señalar: “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”. Lo que significa que no es una atribución de las autoridades o del Estado establecer requisitos de pertenencia, sino que son los propios indígenas quienes tienen el derecho de identificarse como tales, y en todo caso, a

la autoridad sólo le corresponde aplicar las medidas compensatorias necesarias para que gocen de todas las prerrogativas de cualquier ciudadano mexicano.

En el mismo sentido se expresa el Convenio 169 de la OIT, que en su artículo 2° establece de igual manera, que son los propios indígenas quienes tienen el derecho de autoidentificarse como tales.

#### Condiciones de vulneración del bien jurídico protegido

La violación de los derechos de quienes integran los pueblos originarios y comunidades indígenas puede ocurrir de manera individual o comunitaria, y se puede manifestar por la infracción de cualquiera de las prerrogativas especiales que establece la propia Constitución y los tratados internacionales ratificados por nuestro país, que se pueden resumir en: diversidad cultural, autoidentificación o autoadscripción, libre determinación, autogobierno, sistemas normativos propios, siempre y cuando no violen derechos fundamentales o normas constitucionales, acceso a la justicia, bienes y servicios, progreso y adelantos tecnológicos del Estado; derecho a su territorio y recursos naturales, a la participación y a la consulta, entre otros.

#### Sujetos obligados

Los sujetos obligados somos la totalidad de la población mexicana, quienes debemos reconocer la pluriculturalidad y trato digno e igualitario a los diversos grupos sociales, étnicos, religiosos, políticos, etcétera.

Y de manera especial, las autoridades e instituciones públicas del Estado, quienes deben realizar las adecuaciones necesarias para que todos los habitantes de nuestro país tengan acceso a los servicios públicos y de justicia.

### **1.3 Del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y su incorporación al Padrón de Localidades y Comunidades Indígenas del Estado Jalisco**

De acuerdo con el presente análisis, y para el caso que nos ocupa, una de las prerrogativas que deben atenderse es el reconocimiento de sus derechos y su autonomía, y la participación de las comunidades en la vida y progreso, respetando su identidad y su formación cultural, usos y costumbres. La Comisión

Estatutal Indígena de Jalisco asegura que la ley no exterioriza la palabra “reconoce” como una acción administrativa que un ente de gobierno tenga que hacer de oficio, sino como una acción afirmativa de que pueden existir asentamientos de población indígena en el territorio jalisciense que no han sido identificados.

En nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra reconocido este derecho en el artículo 2°:

Artículo 2°. La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos...

En la Constitución Política del Estado de Jalisco también se reconoce no sólo la pluriculturalidad, sino los derechos específicos para los indígenas y sus comunidades:

Art. 2º. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo, quien la ejerce por medio de los poderes estatales, del modo y en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes.

Artículo 4º. Toda persona, por el sólo hecho de encontrarse en el territorio del Estado de Jalisco, gozará de los derechos que establece esta Constitución, siendo obligación fundamental de las autoridades salvaguardar su cumplimiento. Asimismo, el Estado de Jalisco reconoce, protege y garantiza el derecho a la vida de todo ser humano, al sustentar expresamente que desde el momento de la fecundación entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural.

Se reconocen como derechos humanos de las personas 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, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno federal haya firmado o los que celebre o de que forme parte.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

[...]

Toda persona tiene derecho a la cultura; a participar libremente en la vida cultural de la comunidad; a preservar y desarrollar su identidad; a acceder y participar en cualquier manifestación artística y cultural; a elegir pertenecer a una comunidad cultural; al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia; a conocer,

preservar, fomentar y desarrollar su patrimonio cultural, así como al ejercicio de sus derechos culturales en condiciones de igualdad.

El Estado de Jalisco tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, por medio de la ley que lo rige, en su artículo 2º, establece –entre otros– sus objetivos, que son el de normar, ejecutar, orientar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades:

Artículo 2. El Instituto es la autoridad del Poder Ejecutivo Federal en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afro mexicano, que tiene como objeto definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afro mexicano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte.

Asimismo, el artículo 3º establece que para cumplir los fines, debe reconocerse a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas como sujetos de derecho público; utilizando la categoría jurídica de pueblos y comunidades indígenas en los términos reconocidos en el artículo 2º de la Carta Magna y los instrumentos internacionales en la materia, además de tomar en cuenta que los pueblos indígenas y afroamericano, en ejercicio de su libre determinación tienen derecho de autoidentificarse bajo el concepto que mejor se adapte a su historial, identidad y cosmovisión.

En el Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Misión México (México: ONU, 2004) se identifica el siguiente patrón cultural y jurídico en nuestro país:

Históricamente las personas y pueblos indígenas han sido víctimas de procesos en los que no se consideran sus lenguas, sus especificidades culturales, ni su frecuente condición de marginación y exclusión social, lo que, en la mayor parte de las ocasiones, ha redundado en condenas injustas o excesivas, así como en el quebranto de las instituciones propias de los pueblos.

La fundamentación del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se encuentra en los siguientes artículos de la Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco:

Artículo 2. La presente ley tiene por objeto reconocer, preservar y defender los derechos de los pueblos y comunidades indígenas originarios del estado de Jalisco y las personas que los integran...

[...]

Artículo 7. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

I. Pueblos indígenas originarios: las colectividades de personas que descienden de aquellas poblaciones que al iniciarse la colonización habitaban y permanecen en el territorio actual del estado y que conservan su cultura, usos y costumbres, formas autónomas de organización social, económica y política o parte de ellas;

Artículo 8. El Estado de Jalisco tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, reconociendo la existencia histórica y vigente en su territorio de los pueblos originarios Wixárika, asentados en el norte, y nahua, asentado en el sur y costa sur del estado.

Esta ley reconoce que en todos sus municipios existe o puede existir población indígena...

Aunque a esta defensoría pública no le corresponde definir la conciencia de identidad indígena de las comunidades locales, si puede asumir como un buen marco de referencia el peritaje Antropológico del tipo etnológico e histórico efectuado por José Refugio de la Torre Curiel, profesor investigador de El Colegio de Jalisco, AC, sobre la comunidad indígena de Tonalá, quien opinó que antes de iniciarse la colonización española en Tonalá, Jalisco, se encontraba ahí un importante núcleo de población formado por indígenas tecuexes y coras, gobernados por la cacica Itzcapilli. En su determinación señaló que tras la llegada de las huestes de Nuño de Guzmán a esta zona en marzo de 1530, el señorío de Tonalá fue anexado a las provincias que bajo el mando de Nuño de

Guzmán conformaron la Nueva Galicia. Según la tradición oral recogida por los cronistas de la época colonial, durante esta campaña militar el bando español se vio favorecido por la aparición de Santiago Apóstol, quien habría desbaratado las tropas indígenas; por esta razón Tonalá fue puesto bajo el patrocinio del apóstol llamándose Santiago de Tonalá.

En su peritaje, el historiador es enfático al asegurar que “según las crónicas de la conquista realizada por Nuño de Guzmán, en Tonalá se asentaba uno de los principales pueblos indígenas del occidente novohispano. Esta zona es descrita en los registros del siglo XVI como dotada de ‘tierras fértiles, bien irrigadas’ donde ‘la mano de obra indígena era abundante’, y ‘ya para mediados del siglo XVI el pueblo de Tonalá aparece como tributario directamente de la corona española, lo que significaba que era un pueblo de indios reconocido por el rey de España’”.

De acuerdo con la investigación de De la Torre Curiel, con base en los contextos expuestos se demuestra que en Tonalá ha existido una ocupación continua del territorio, desde antes de la conquista española”, lo cual permite considerar, que como se documenta en dos expedientes del Archivo Agrario del Estado de Jalisco relacionados con acciones de restitución, que subsiste en el municipio de Tonalá un núcleo de población que se autoadscribe con identidad indígena (evidencia 19).

Asimismo, el doctor Fortino Domínguez Rueda, profesor investigador del Departamento de Historia y coordinador de la cátedra Interculturalidad de la Universidad de Guadalajara, emitió un peritaje antropológico en el que determinó que la comunidad indígena de Tonalá debe ser reconocida como tal, bajo el argumento de que a principios del siglo XXI dicha comunidad entró en una nueva fase del proceso de transfiguración cultural, la cual no significó la pérdida de la identidad, ni la desaparición de la cultura en su totalidad, ya que estas encontraron en el ámbito familiar un lugar idóneo para su reproducción. Señala también, que “a su vez, la existencia de la danza de los tastoanes muestran que este pueblo indígena ha logrado sobrevivir aun a la pérdida de su lengua” (evidencia 20).

Con ambos peritajes se robustece el dicho de los inconformes, quienes señalaron que son un pueblo indígena originario, y ofrecieron como prueba ello copia de la transcripción de un Testimonio de tierras y aguas, elaborado el 2 de octubre de

1995 por la entonces directora del Archivo de Instrumentos Públicos del Estado de Jalisco, cuyo documento original se encuentra en poder de dicha dependencia. La copia de dicho testimonio fue expedida a solicitud de la comunidad indígena de Tonalá (punto 34 de antecedentes y hechos).

Del referido documento se advierte en diversos párrafos lo siguiente:

*Su señoría aprobó en cuanto a lugar por derecho, y declaraba y declaró por realengas pertenecientes al Real Patrimonio las quince y media caballerías que hubo de exceso y en atención a la antigua posesión en que han estado tanto los naturales del pueblo de Tonalá como los de San Pedro, usando su Señoría de la facultad que les es conferida, en nombre de Su Majestad y sin perjuicio de su Real Derecho ni del otro tercero que mejor lo tenga hacia e hizo adjudicación en forma por mitad a los naturales de Tonalá y san Pedro de las quince caballerías [sic].*

Asimismo, para la mejor integración del expediente, se pidió una opinión al personal del Grupo de Trabajo Especializado en la Atención de Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas de la CEDHJ, de cuyo informe se cita: “el municipio de Tonalá puede ser reconocido como una comunidad indígena” y pueden aspirar a alguna de las categorías de poblacionales enlistadas en el Reglamento de la Ley sobre los Derechos y Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco, para formar parte del Padrón de Comunidades y Localidades Indígenas del Estado de Jalisco (evidencia 18).

Por su parte, el director de la CEI, en el informe que rindió en colaboración con esta defensoría pública, manifestó que el primer padrón de comunidades y localidades indígenas se elaboró con el sustento legal y con las comunidades y municipios representados en el Conjunto Consultivo, por lo que no existe registro de comunidad indígena de Tonalá en su clasificación de originaria, pero sí se encuentra registrado el municipio de Tonalá en la sección II del padrón con población indígena migrante residente proveniente de otros estados de la república. Agregó que las comunidades y localidades que tengan la aspiración de incorporarse al Padrón de Comunidades y Localidades Indígenas, deberán realizar su registro para su eventual incorporación; es decir, que las propias comunidades deben solicitar su inscripción al Padrón. Por último señaló que hasta ese momento no existía solicitud de registro de alguna comunidad indígena de Tonalá en su clasificación de originaria (punto 14 de antecedentes y hechos).

La Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco, en su artículo 2° establece que dicha normativa tiene por objeto reconocer, preservar y defender los derechos de los pueblos y comunidades indígenas originarios del estado de Jalisco y las personas que los integran, para elevar el nivel de vida de los pueblos y comunidades indígenas, promoviendo su desarrollo a través de partidas específicas en los presupuestos de egresos respectivos. Para aspirar a ser incorporadas al padrón, la ley establece que las comunidades o localidades asentadas en el territorio del estado deberán realizar su registro para su eventual incorporación, previo estudio y dictamen que realice la Comisión Estatal Indígena, con el apoyo de un comité. También prevé que la CEI será la encargada de elaborar el padrón que contendrá el total de las comunidades, localidades, colonias y barrios ubicados en los municipios del estado.

El artículo 8° de la Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco, en sus tres últimos párrafos establece:

[...]

La Comisión se encargará de elaborar un padrón que contendrá el total de las comunidades, localidades, colonias y barrios ubicados en los municipios del estado de Jalisco, para determinar la condición de población indígena existente en cada municipio, el cual remitirá al Ejecutivo del Estado para su autorización y publicación en el periódico oficial, *El Estado de Jalisco*.

El Padrón deberá actualizarse con el apoyo técnico del Comité cada dos años y publicarse en el periódico oficial *El Estado de Jalisco*.

Las comunidades o localidades asentadas en el territorio del estado, que aspiren a ser incorporadas al Padrón, deberán realizar su registro para su eventual incorporación, previo estudio y dictamen que realice y efectúe la Comisión, con el apoyo del Comité.

Es importante definir los conceptos de padrón y registro, según lo establece el artículo 7° del Reglamento de la Ley Sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco:

Artículo 7.- Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

[...]

XII. Padrón: el Padrón de Comunidades y Localidades Indígenas es el listado de las comunidades indígenas y sus respectivas localidades, colonias y barrios ubicados en los municipios del estado de Jalisco, que será elaborado y actualizado periódicamente por la Comisión con el apoyo técnico del Comité; y

XIII. Registro: la inscripción realizada a través de la Comisión, para recabar información relacionada con la estructura, organización y cultura de la comunidad, localidad, colonia o barrio para su estudio y eventual incorporación al Padrón.

Ahora bien, para poder ser incorporadas al Padrón de Comunidades y Localidades Indígenas de Jalisco, las comunidades deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 35 del Reglamento de la Ley Sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco:

Artículo 35. La solicitud de las comunidades o localidades con población indígena originaria asentadas en el territorio del Estado, deberá ser acompañada por la documentación que será integrada a la carpeta del expediente de registros para su revisión por el Comité. Esta documentación será la siguiente:

- I. Acta de asamblea comunal, ejidal o comunitaria que acredite que es una solicitud a petición de la comunidad;
- II. Original y copia para cotejo del documento con que se acredite la posesión legal de la tierra;
- III. Copia de actas de posesión y deslinde;
- IV. Copia del plano definitivo que permita determinar la delimitación de la comunidad; y
- V. Las pruebas con que se sustenten las formas de conservación y prácticas de los usos y costumbres de la comunidad.

Este ordenamiento jurídico vulnera el derecho de identidad de los pueblos indígenas, pues en muchos de los casos, los territorios de comunidades indígenas no se encuentran delimitados y reconocidos legalmente. A gran parte de las comunidades indígenas del país no se les han otorgado títulos en los cuales se reconozcan sus derechos territoriales, que son negados o retardados por las mismas autoridades, lo que, entre otras consecuencias, trae aparejada la ausencia de reconocimiento de su personalidad jurídica y la vulneración también de su derecho a la participación en la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, en situaciones que impliquen una afectación a ellos y a sus derechos. Este es un método de reconocimiento de los pueblos como

autónomos y con libre determinación para darles la posibilidad de definir sus prioridades para desarrollarse. Es el derecho de los pueblos indígenas elaborar las normas, buscando un acuerdo con ellos en los aspectos que los involucren.

La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada es un derecho humano colectivo de los indígenas que les ayuda a prevenir el que puedan ser vulnerados sus derechos y se sustenta en principios internacionales como la libre determinación, la igualdad, la identidad cultural, el pluralismo, el respeto a la tierra, territorio, recursos naturales, entre otros.<sup>18</sup>

Es de suma importancia hacer hincapié en lo que establece el artículo 14.1 del Convenio 169 de la OIT, que establece la obligación de los gobiernos para reconocer a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, incluyendo los casos apropiados como el de la comunidad indígena de Tonalá, quienes, si bien no ocupan exclusivamente sus territorios, sí han tenido históricamente acceso a ellos para realizar sus actividades tradicionales y de subsistencia.

Este documento señala en los artículos 13 y 14, que los gobiernos deben respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios que ocupan o utilizan de alguna otra manera.

#### Artículo 13.

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

2. La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

#### Artículo 14

---

<sup>18</sup> *La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: Pueblos indígenas, derechos humanos y el papel de las empresas.* CNDH. En línea <http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/10064/Laconsultaprevia.pdf> consultado el 4 de junio de 2019.

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.
2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.
3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

El contexto mexicano envuelve un sinnúmero de conflictos que han afectado a los territorios de comunidades indígenas, principalmente porque estos no se encuentran delimitados y reconocidos legalmente, así como por la falta de respeto a su derecho a la propiedad y posesión colectiva sobre las tierras y territorios de los pueblos indígenas y de aquellos que usan tradicionalmente. A pesar de que así lo exige el Convenio 169 de la OIT,<sup>19</sup> a los pueblos indígenas se les pide la acreditación de su propiedad con documentos legales, que son negados o retrasados por las mismas autoridades. Esto propicia que los conflictos agrarios y las luchas por la defensa de la tierra y los territorios indígenas en el país sigan siendo numerosos.

A pesar del discurso del Estado mexicano de reconocer que México consiste en una nación pluricultural y con ello reconocer la existencia e importancia de los pueblos indígenas, en muy pocos casos se reconoce la tenencia histórica que tienen sobre sus tierras y territorios. A la gran mayoría de las comunidades indígenas del país no se les han otorgado títulos en los cuales se reconozcan sus derechos territoriales, lo que, entre otras consecuencias, implica la ausencia de reconocimiento de su personalidad jurídica, llegando a denominarlas “comunidades indígenas de hecho”. La negación del ejercicio pleno de sus derechos territoriales es el resultado de esta situación. Aunque las comunidades hayan permanecido y hecho uso tradicional de sus territorios de manera

---

<sup>19</sup> Convenio 169 de la OIT, artículo 14.1.2.

ininterrumpida, no sólo no se reconocen sus derechos, sino que además se otorgan derechos a terceros y particulares sobre sus tierras.

Por lo anterior, esta defensoría del pueblo concluye que exigir a los pueblos indígenas la acreditación de la propiedad de sus tierras con documentos legales para poder ser incorporados al Padrón de Comunidades y Localidades Indígenas de Jalisco, implica una limitación injustificada en el derecho de identidad de los pueblos indígenas y representa un retroceso en los avances en materia de reconocimiento de sus derechos.

La Carta Magna, en su artículo segundo, reconoce la conciencia de identidad indígena como criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Asimismo, establece tres elementos que distingue a las comunidades indígenas: 1) son aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, 2) asentadas en un territorio y 3) que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

En el caso de la comunidad indígena de Tonalá, es importante hacer hincapié en el elemento territorial, pues actualmente la comunidad no cuenta con un título de propiedad expedido por el Estado mexicano. Sin embargo, hoy tienen posesión y uso tradicional de las tierras que ancestralmente les pertenecieron. Esta cuestión no debe interpretarse de forma limitativa, atendiendo al artículo primero constitucional que integra la legislación internacional en materia de derechos humanos a nuestro sistema jurídico, pues cabe mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido criterios tomando en cuenta los instrumentos del sistema interamericano y los casos concretos que ha tenido que resolver en relación con los pueblos indígenas y su vínculo con el territorio.

La Corte Interamericana pone en relieve la importancia de la especial relación que guardan los pueblos indígenas con el territorio, que va más allá de una concepción normal de la propiedad privada, en la sentencia del caso Comunidad Indígena *Yakye Axa vs. Paraguay*<sup>20</sup> se señala:

La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran, no sólo

---

<sup>20</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena *Yakye Axa vs. Paraguay*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia del 17 de junio de 2005. Serie C núm. 125.

por ser estos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural.

En el caso de la comunidad indígena de Tonalá, el ejercicio de este vínculo con el territorio se ve reflejado en las prácticas culturales que se siguen desarrollando año con año, tanto el 3 de mayo, con el ritual de las cruces, como con las representaciones que se realizan en junio de la “Danza de los tastoanes”, además de que su vida personal se sigue desarrollando en el territorio que ancestralmente han ocupado, incluso la creación de artesanía está íntimamente ligada con el territorio, pues muchos de los materiales que se manejan y las técnicas que se utilizan como la del barro bandera, son exclusivas de esta zona.

Al respecto, la Corte Interamericana ha establecido que, para determinar la existencia de la relación de los pueblos y comunidades indígenas con sus tierras tradicionales, se pueden observar los siguientes supuestos: I) que ella puede expresarse de distintas maneras, según el pueblo indígena del que se trate y las circunstancias concretas en que se encuentre, y II) que la relación con las tierras debe ser posible. Algunas formas de expresión de esta relación podrían incluir el uso o presencia tradicional, a través de lazos espirituales o ceremoniales; asentamientos o cultivos esporádicos; formas tradicionales de subsistencia, como caza, pesca o recolección estacional o nómada; uso de recursos naturales ligados a sus costumbres u otros elementos característicos de su cultura. El segundo elemento implica que los miembros de la Comunidad no se vean impedidos, por causas ajenas a su voluntad, de realizar aquellas actividades que revelan la persistencia de la relación con sus tierras tradicionales.<sup>21</sup>

La Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco, en su artículo 29, si bien es cierto señala que “las tierras de los pueblos indígenas tendrán el carácter que la Constitución y la ley de la materia prevean, considerándose de prioridad la protección a la integridad de sus tierras”; así también, señala que las autoridades estatales coadyuvarán con las autoridades federales a fin de procurar la preservación de la unidad de los territorios de los pueblos indígenas consistentes en las tierras

---

<sup>21</sup> Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia del 27 de junio de 2012.

ejidales o comunales, cuando existan conflictos por razones de divisiones políticas o agrarias. Para ello se procurará llegar a convenios o acuerdos con las autoridades involucradas.

Como se ha mencionado, podemos constatar que la comunidad indígena de Tonalá ha mantenido viva su relación con sus tierras tradicionales, siendo congruentes con la jurisprudencia internacional, la cual ha reconocido que, para las comunidades indígenas, la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras, por lo que, siendo cierto también que actualmente la comunidad no cuenta con un título de propiedad, esto, atendiendo a que muchos de los pueblos indígenas y tribales han sido desposeídos, desplazados o jamás se les ha reconocido y titulado sus bienes comunales, la Corte ha emitido criterios que deben ser tomados en cuenta por los Estados para evitar la violación del artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que resultan ser los siguientes:

- 1) La posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado;
- 2) La posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro;
- 3) Los miembros de los pueblos indígenas que por causas ajenas a su voluntad han salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales mantienen el derecho de propiedad sobre las mismas, aún a falta de título legal, salvo cuando las tierras hayan sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe; y
- 4) Los miembros de los pueblos indígenas que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras, y éstas han sido trasladadas legítimamente a terceros inocentes, tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad. Consecuentemente, la posesión no es un requisito que condicione la existencia del derecho a la recuperación de las tierras indígenas.<sup>22</sup>

Dichos criterios podrían ser utilizados por los poderes Ejecutivo y Legislativo una vez que se analice el caso concreto.

---

<sup>22</sup> Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 29 de marzo de 2006.

Por otro lado, el artículo 33 del Reglamento de la Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco delimita el derecho de las comunidades indígenas para solicitar su incorporación al Padrón de Comunidades y Localidades Indígenas del Estado de Jalisco, a una convocatoria que deberá publicarse en el periódico oficial *El Estado de Jalisco*, durante el primer bimestre del año que corresponda; tal determinación puede oponerse a los tiempos naturales para el diálogo interno que deban llevar a cabo las comunidades indígenas dentro de sus asambleas, obstruyendo con ello la libre determinación y autonomía para deliberar. Los derechos humanos no pueden estar sometidos a una temporalidad, atendiendo los principios fundamentales que los rigen; los derechos humanos son interdependientes y progresivos, por lo que el sujetar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a una convocatoria, que además, por disposición legal lleva implícita una temporalidad, puede afectar o quebrantar otros derechos fundamentales.

La CEI, en su informe ante esta defensoría pública, comunicó que al entrar en funciones en 2007, esa dependencia recibió solicitudes de “reconocimiento” de comunidades indígenas que no se encontraban expresamente enlistadas en el texto original de la ley. Por ello realizó un trabajo colegiado con el Consejo Consultivo para efectuar reformas y establecer nuevos criterios para subsanar omisiones, afectando a comunidades indígenas que no hubiesen sido consideradas. Asimismo, se señaló que hasta la fecha de presentación del escrito no se había ostentado ninguna persona que se acreditara o adscribiera como perteneciente a una comunidad indígena de Tonalá en su característica de comunidad indígena originaria (punto 14 de antecedentes y hechos).

Por lo tanto, esta defensoría de derechos humanos considera que al momento de promulgar el Reglamento de la Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco, no se consideraron las situaciones señaladas en párrafos anteriores.

#### **1.4 De la armonización legislativa del ordenamiento jurídico local con las disposiciones de la Carta Magna y los convenios internacionales celebrados por México en materia de derechos de los pueblos indígenas.**

El artículo 6, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, prevé como atribución de ese organismo nacional: “Proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de su competencia,

promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos.”

En el mismo sentido, en la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, se establece tal atribución en su artículo 7º: “Formular y presentar propuestas ante las autoridades competentes respecto de cambios y modificaciones al sistema jurídico estatal o municipal o de práctica administrativa, que redunden en una mejor protección y defensa de los derechos humanos.”

Debe tomarse en consideración que en 1990 México ratificó el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales; junto con el Estado mexicano también lo ratificaron 21 países, la mayoría de nuestra región. Al ratificar el convenio de la OIT, un Estado miembro se compromete a adecuar la legislación nacional y a desarrollar acciones pertinentes de acuerdo con las disposiciones de derecho internacional de los derechos humanos.

Así, si se toma en cuenta que los requisitos previstos en el artículo 35 del Reglamento de Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco para la inscripción o registro en el Padrón de Comunidades y Localidades Indígenas del Estado, y la Convocatoria establecida en el artículo 33 de ese ordenamiento legal, que restringe ese derecho a una temporalidad, podemos afirmar que dichas normas contravienen lo estipulado en los artículos 1º y 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT, al dejar al margen la incorporación al padrón a la comunidad indígena de Tonalá y a otras más en el estado de Jalisco, es necesario que los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado lleven a cabo un análisis profundo de la legislación estatal en materia de derechos de los pueblos indígenas, para que al amparo de las disposiciones constitucionales y convencionales, se armonice el marco legal estatal con el nacional e internacional.

### **1.5 De la consulta previa libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.**

Aunque los inconformes no lo precisaron puntualmente, es claro que se les ha negado el derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada

y de buena fe, conforme a lo establecido en el documento expedido en 2016 por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) titulado “La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y el Papel de las Empresas”. Entendiendo como consulta previa al “derecho de participación de los pueblos indígenas en situaciones que impliquen una afectación a ellos y a sus derechos. Es un método de reconocimiento de los pueblos como autónomos y con libre determinación para darles la posibilidad de definir sus prioridades para desarrollarse. Es el derecho de los pueblos indígenas de elaborar las normas, buscando un acuerdo con ellos en los aspectos que los involucren.”<sup>23</sup>

El documento señala que la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada es un derecho humano colectivo de los indígenas que les ayuda a prevenir el que puedan ser vulnerados sus derechos y se sustenta en principios internacionales como la libre determinación, la igualdad, la identidad cultural, el pluralismo, el respeto a la tierra, territorio, recursos naturales, entre otros. La consulta debe ser:

Libre: no debe haber interferencias ni presiones;

Previa: debe ser anterior a la adopción y aplicación de la medida legal o la administración nacional y a la ejecución del proyecto o actividad.

Informada: se debe dar a conocer el objeto de la ley, decreto o proyecto a los posibles afectados.

Culturalmente adecuada: se debe realizar a través de asambleas y de las instituciones representativas de cada pueblo indígena. Se debe tener en cuenta las peculiaridades de los pueblos, formas de gobierno, usos y costumbres. Así como tener un diálogo intercultural con las partes.

De buena fe: debe haber buena disposición, un diálogo equitativo, imparcial, con igualdad de oportunidades de poder influir en la decisión final, y con reconocimiento del otro como interlocutor válido, legítimo y en igualdad de condiciones.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> *El derecho a la consulta previa: normas jurídicas, prácticas y conflictos en América Latina*, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania.

<sup>24</sup> “Recomendación general núm. 27/2016: sobre el derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana”. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 11 de julio de 2016. En línea [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc//Recomendaciones/generales/RecGral\\_027.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc//Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf) consultado el 10 de junio de 2019.

El derecho a la consulta previa tiene una importancia capital en tanto se encuentra interconectado con la protección de otros derechos colectivos. En este sentido, la garantía de este derecho es necesaria para la preservación del derecho a la libre autodeterminación, desarrollo sustentable, propiedad ancestral, biodiversidad cultural, identidad cultural, etcétera.

Según las Directrices sobre las Cuestiones Relativas a los Pueblos Indígenas, el derecho a la autodeterminación puede expresarse por medio de:

- **Autonomía** o autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como medios de financiar sus funciones autónomas. En otros casos, los pueblos indígenas buscan las condiciones para la autogestión.
- **Respeto por el principio de consentimiento libre**, previo e informado. Este principio implica que exista una ausencia de coacción, intimidación o manipulación, que el consentimiento haya sido buscado con suficiente antelación a cualquier autorización o inicio de actividades, que se muestre respeto por los requisitos de tiempo de los procesos indígenas de consulta/consenso y que se suministre información plena y comprensible con respecto al impacto probable.
- **Participación plena y efectiva de los pueblos indígenas** en cada etapa de cualquier acción que pueda afectarles directa o indirectamente. La participación de los pueblos indígenas puede ser a través de sus autoridades tradicionales o de una organización representativa. Esta participación también puede tomar la forma de co-gestión.
- **Consulta con los pueblos indígenas** involucrados antes de cualquier acción que pueda afectarles, directa o indirectamente. La consulta asegura que sus preocupaciones e intereses sean compatibles con los objetivos de la actividad o acción prevista.
- **Reconocimiento formal de las instituciones** tradicionales, sistemas internos de justicia y resolución de conflictos, y modos de organización sociopolítica.
- **Reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas** de definir y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Para comenzar a hacer efectiva la libre determinación o autodeterminación, los pueblos indígenas deben determinar sus propias instituciones, participar en la vida política y económica de las naciones, usar sus propios sistemas de representación, decidir sus propias prioridades para el desarrollo de sus territorios y recursos naturales, y de acuerdo con los demás derechos que

corresponden a los pueblos indígenas, los estados deben respetar los tratados suscritos, tal como se señala en los artículos 5° y 37 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En este sentido, la CNDH, a través de su Recomendación general 27/2016, estableció que el deber de consultar a los pueblos y comunidades indígenas garantiza el ejercicio de sus derechos, entre otros el derecho a la libre determinación, al poder participar y decidir sobre los asuntos que les afectan o que los involucran. También es un derecho que promueve el diálogo intercultural, al buscar que se garantice la participación de los grupos indígenas en la toma de decisiones de proyectos que puedan afectarlos, con el fin de proteger su integridad étnica y cultural.

De esta manera, esta CEDHJ señala que, de acuerdo con la normativa en la materia, la CEI, a efecto de cumplir con su obligación, debe considerar la opinión y consultar a los pueblos y comunidades indígenas, no solo en las cuestiones legales; se necesita de un monitoreo constante para que haya una verdadera práctica o implementación de la consulta previa, libre e informada y que ésta no sea una utopía legal, sino un derecho que tome en cuenta a todos los actores implicados. Ello debe apegarse a la fracción IX de los Considerandos, que reza establece textualmente:

Para efectos de garantizar lo establecido en el artículo 10 de la Ley Sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas, y respaldar con el consenso informado de pueblos y comunidades indígenas las acciones gubernamentales, la Comisión estableció las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena, que permite la más amplia participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos.

De ahí que si las disposiciones legales contenidas en el Reglamento de la Ley Sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas impiden la incorporación de la comunidad indígena de Tonalá y de otras más en el Estado, en el Padrón de Comunidades y Localidades Indígenas del Estado, implícitamente implica a la trasgresión de su derecho a la participación en la consulta previa, libre e informada en situaciones que impliquen una afectación a ellos y a sus derechos.

## **2. Conflicto ambiental en la cuenca del río Azul**

Esta defensoría del pueblo advierte en este apartado que los conceptos de violación involucrados en el presente caso son a la legalidad y a la seguridad jurídica, a la salud, al desarrollo, así como a un medio ambiente sano y equilibrado, los cuales consisten en:

*Derecho a la legalidad y seguridad jurídica*

El derecho a la legalidad implica que todos los actos de la administración pública se realicen con apego al orden jurídico, a fin de evitar que se produzcan perjuicios indebidos en contra de las personas.

Dentro de las vertientes del derecho humano a la legalidad se encuentra el derecho al debido funcionamiento de la administración pública, y algunas formas de violación de este derecho las constituyen el ejercicio indebido de la función pública, falsa acusación, falta de fundamentación o motivación legal y la prestación indebida del servicio.

El bien jurídico protegido por el derecho a la legalidad es la observancia adecuada del orden jurídico por parte del Estado, 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.

En lo referente a las condiciones de vulneración del bien jurídico protegido por el derecho a la legalidad, 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.

La estructura jurídica del derecho a 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 estas conductas de acción u omisión, y prohibir que se lleven a cabo.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos este derecho se encuentra garantizado de forma integral en el contenido de sus 136 artículos, los cuales son el marco jurídico general a cumplir por parte de los elementos del Estado mexicano; de forma específica, son los artículos: 1º, 14 y 16 refieren la protección legal de las personas en los siguientes términos:

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.

La legalidad como principio del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, se establece desde el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Ahí se señala que éstos deben ser protegidos por un régimen de derecho y que los Estados miembros se comprometen a asegurar su respeto universal y efectivo. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre también refiere de forma preliminar la fundamentación de los deberes como parte del orden jurídico.

El principio de legalidad en la Convención Americana sobre Derechos Humanos abarca una protección internacional al señalar que debe ser de naturaleza convencional, coadyuvante y complementaria del derecho interno.

De igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establecen en sus preámbulos la necesidad de crear condiciones para lograr el disfrute de los derechos y libertades, asumiendo la obligación de los Estados para hacerlos efectivos.

A su vez, este derecho humano se fundamenta en los siguientes instrumentos internacionales:

En la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 217 A (III), en París, Francia, y firmada por México el 10 de diciembre de 1948, que al respecto señala:

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 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.

Artículo 28. Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), firmada por México el 2 de mayo de 1948 señala:

Artículo II. Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.

[...]

Artículo V. Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar.

Artículo XVIII. Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe disponer 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.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en vigor desde el 18 de julio de 1978, aprobada por el Senado de la República el 18 de

diciembre de 1980; ratificada por México el 24 de marzo de 1981 y publicada en *el Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981, establece en los artículos 1º, 11 y 24:

#### Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

#### 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 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

#### 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.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por nuestro país el 24 de marzo de 1981, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo del mismo año, establece:

2.2 Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer

efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

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. 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.

Artículo 26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Los anteriores instrumentos internacionales son válidos como fuentes del derecho de nuestro país, en tanto éste es integrante de la ONU y de la OEA, respectivamente. Además, los tratados internacionales son ley suprema de la Unión, tal como se establece en los artículos 1º y 133 de nuestra Carta Magna, que al efecto señalan:

Artículo 1.

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

[...]

Artículo 133.

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 República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema en toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, las leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados...

Por su parte, en el artículo 4° de la Constitución Política del Estado de Jalisco se 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.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que para determinar el alcance de las obligaciones de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos tendrán que analizarse las

normas relativas a los derechos humanos contenidas en la Constitución y en los tratados internacionales, a la luz de los criterios de los órganos creados para la adecuada aplicación de la Constitución tanto en el ámbito interno como en el internacional.

En ese sentido, la SCJN estableció en el siguiente criterio los parámetros y pasos cuando se aplique el control de convencionalidad por parte de todas las autoridades del país, incluyendo los organismos públicos autónomos:

**PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.<sup>25</sup>**

El mecanismo para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente. El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente: a) todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; b) todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte; c) los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivados de las sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte, y d) los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado Mexicano no haya sido parte.

Así, para observar los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, se deberá acudir a los criterios del Poder Judicial de la Federación, así como a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con miras a determinar cuál es más favorable y ofrezca mejor protección a la persona.

**PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.<sup>26</sup>**

La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de

<sup>25</sup> Décima época. Registro 160526. Instancia: pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Libro III, diciembre de 2011, tomo 1. Materia(s): constitucional. Tesis: P. LXVIII/2011 (9a.), p. 551.

<sup>26</sup> Décima época. Registro 160525. Instancia: pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Libro III, diciembre de 2011, tomo 1. Materia(s): constitucional. Tesis P. LXIX/2011(9a.), p. 552.

convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.

Así pues, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza la integralidad de este derecho, del cual derivan disposiciones reglamentarias en cada materia, por lo que su vinculación con el derecho a la salud, al desarrollo, y en particular al medio ambiente sano y equilibrado se basa en la atención y respeto que se le brinde a este por parte de las autoridades.

### *Derecho a la salud*

Por su parte, el derecho a la protección de la salud es el que tiene toda persona a disfrutar de un funcionamiento fisiológico óptimo. El bien jurídico protegido es el funcionamiento fisiológico óptimo de las personas. El sujeto titular de este derecho es todo ser humano.

La estructura jurídica de este derecho implica una permisión para el titular, quien tiene la libertad de obtener los servicios de asistencia médica, siguiendo los requerimientos establecidos en la ley. Con respecto a quienes trabajan en el servicio público, impone las obligaciones de no interferir o impedir el acceso a dichos servicios en los términos legales, de realizar la adecuada prestación y, en su caso, supervisión de éstos y la creación de infraestructura normativa e institucional que se requiera.

Las condiciones de vulneración del bien jurídico protegido son:

*En cuanto al acto*

1. La realización de una conducta por parte de un servidor público que niegue, impida o interfiera en la posibilidad del individuo de obtener los servicios de salud.
2. La acción u omisión por parte de un servidor público del sector salud que pueda causar, o que efectivamente cause, de manera actual o inminente, una alteración en la salud del individuo.
3. La conducta de acción u omisión que implique la no prestación de los servicios de salud a que tiene derecho el titular o que se le dé una prestación deficiente.
4. La conducta por parte de la autoridad que implique el incumplimiento de la obligación a cargo del Estado de proveer de la infraestructura de servicios de salud más adecuada a las necesidades de la población.
5. La conducta por parte de un servidor público que implique el incumplimiento de la obligación a cargo del Estado de proveer de la infraestructura normativa acorde a la protección, preservación y promoción de la salud.

*En cuanto al sujeto*

1. Cualquier servidor público en posibilidades de impedir, negar o interferir el acceso a los servicios de salud, pertenezca o no al sector salud.
2. El servidor público perteneciente al sector salud relacionado con la atención médica que se le preste a las personas.

*En cuanto al resultado*

1. El no funcionamiento fisiológico óptimo de un ciudadano. En el sistema jurídico mexicano, dentro del principio de legalidad, el derecho a la protección de la salud se encuentra tutelado en las disposiciones que integran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes y reglamentos que de ella se desprenden. De tal forma que la legalidad en nuestro país parte de los conceptos generales que expone nuestro máximo cuerpo de

leyes y se complementa por materias específicas en la legislación secundaria, teniendo en el presente caso aplicación concreta y lo que al efecto señala el artículo 4° en materia del derecho a la protección de la salud:

Artículo 4.

[...]

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

[...]

A su vez, con base en las argumentaciones 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:

La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce:

Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dispone:

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.

[...]

Artículo XXXIII. Toda persona tiene el deber de obedecer a la Ley y demás mandamientos legítimos de las autoridades de su país y de aquél en que se encuentre.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos señala:

Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

[...]

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reza:

Artículo 19

[...]

El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesaria para:

[...]

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de la ONU mediante resolución 2200 A (XXI), el 16 de diciembre de 1966, aprobado por el Senado de nuestro país el 18 de diciembre de 1980, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de ese mismo año, que entró en vigor en México el 23 de junio de 1981, determina:

Artículo 12. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. 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:

a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños

[...]

c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole y la lucha contra ellas;

d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, adoptado el 17 de noviembre de 1988, ratificado por México el 16 de abril de 1996, dispone:

Artículo 10. Derecho a la salud

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. 2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud, los Estados Partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho: a) La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad

*Derecho al desarrollo*

Es el derecho a la planeación y ejecución de programas sociales, económicos, culturales y políticos tendentes a mejorar de manera integral la calidad de vida humana. El bien jurídico protegido por este derecho tiene como finalidad garantizar al sujeto titular, que en este caso es todo ser humano, el acceso a los bienes existentes que le permitan el mejoramiento de su calidad de vida.<sup>27</sup>

Los sujetos titulares de este derecho son todos los seres humanos, mientras que los obligados son cualquier servidor público o particulares que actúen bajo la anuencia o tolerancia de los primeros, mediante acciones u omisiones, directa o indirectamente, que vulneren la seguridad jurídica del titular del derecho en cuanto al estricto cumplimiento del orden jurídico por parte del Estado.

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

En el Código Urbano para el Estado de Jalisco, se establecen como objetivos prioritarios del Estado, la preservación de las comunidades y el mantenimiento de su patrimonio histórico y cultural, tal como lo dispone en su artículo que al efecto señala:

Artículo 115. Son objetivos del Plan de Desarrollo Urbano de un Centro de Población:

---

<sup>27</sup> Enrique Cáceres Nieto, *Estudio para la elaboración de un manual para la calificación de hechos violatorios de los derechos humanos*, CNDH, México, 2005, p. 568.

[...]

VII. Preservar y mejorar las áreas forestadas, ríos, escurrimientos y acuíferos en el centro de población y sus áreas de apoyo;

VIII. Salvaguardar el Patrimonio Cultural del Estado, preservando los edificios y conjuntos arquitectónicos de valor histórico-cultural o que identifiquen la fisonomía del lugar;

IX. Procurar que el centro de población mantenga o desarrolle de manera integral la calidad de la imagen visual característica del lugar;

[...]

### En la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios:

Artículo 38. La planeación municipal del desarrollo, deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad de los municipios, con la finalidad de coadyuvar al desarrollo económico y social de sus habitantes.

Artículo 39. De acuerdo a la legislación aplicable, los municipios deberán contar con un Plan Municipal, el cual será aprobado por sus respectivos ayuntamientos.

Los programas derivados del Plan Municipal deberán contar con la aprobación de los ayuntamientos de los municipios donde se contemple su aplicación.

Artículo 40. El Plan Municipal precisará los objetivos generales, estrategias y líneas de acción del desarrollo integral del municipio; se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirán la orientación de los programas operativos anuales, tomando en cuenta, en lo conducente, lo dispuesto en el Plan Estatal y los planes regionales respectivos.

Artículo 41. Los Coplademun son organismos auxiliares de los municipios en la planeación y programación de su desarrollo, aprobados por los ayuntamientos; tienen a su cargo el ejercicio de las funciones y el despacho de los asuntos que en la materia les confiere la presente ley y demás disposiciones normativas aplicables.

Artículo 45. En el proceso de planeación del desarrollo, a los COPLADEMUN les corresponde:

I. Promover la participación activa de la sociedad en el desarrollo integral del municipio;

II. Contribuir en el diagnóstico de la problemática y potencialidades municipales, así como en la definición y promoción de proyectos y acciones que contribuyan al desarrollo local y regional;

III. Coordinar la elaboración, evaluación y en su caso actualización o sustitución del Plan Municipal de Desarrollo y los programas derivados del mismo, considerando las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, del sector privado y de la sociedad en general;

IV. Contribuir en los trabajos de instrumentación y seguimiento, del Plan Municipal de Desarrollo y los programas que de él se deriven, procurando su inserción y congruencia con los planes regionales y el Plan Estatal;

V. Proponer la realización de programas y acciones que sean objeto de convenio entre el municipio y el Ejecutivo Estatal y, a través de éste, en su caso, con el Ejecutivo Federal;

[...]

VII. Proponer políticas generales, criterios y prioridades de orientación de la inversión, gasto y financiamiento para el desarrollo municipal y regional; y

Por su parte, en el Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco se establece:

Artículo 57. A fin de poder definir responsabilidades y tareas, dentro de los principios normativos que regulan la administración pública estatal y municipal, así como para que el Sistema responda a los requerimientos de coherencia técnica y coordinación institucional, indispensables en el proceso de planeación, se establecen los siguientes ámbitos: [...]

V. La planeación municipal: la planeación para el desarrollo en jurisdicción de los municipios es responsabilidad de los ayuntamientos, en ella se integran los planes municipales de desarrollo con la participación de los diversos sectores a través de los Coplademun, conforme a los términos de la Ley, este Reglamento y la respectiva reglamentación municipal; y

Este derecho humano se encuentra fundamentado en los siguientes acuerdos e instrumentos internacionales:

En la Declaración Universal de Derechos Humanos:

Artículo 25.

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Artículo 28.

Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

Proclamación de Teherán, aprobada en la Conferencia Internacional convocada por la Asamblea General de Naciones Unidas, que se llevó a cabo en Teherán, Irán, el 13 de mayo de 1968:

Artículo 13. Como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible. La consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social.

En la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 41/128, del 4 de diciembre de 1986, se establece:

Artículo 1

1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.

Artículo 2

1. La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo.

2. Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad, único ámbito en que se puede asegurar la libre y plena realización del ser humano, y, por consiguiente, deben promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo.

3. Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste.

Artículo 8 1. Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos.

Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales.

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, establece entre otros principios los siguientes:

Hemos llegado a un momento de la historia en que debemos orientar nuestros actos en todo el mundo atendiendo con mayor solicitud a las consecuencias que puedan tener para el medio ambiente. Por ignorancia o indiferencia, podemos causar daños inmensos e irreparables al medio ambiente terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar. Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio ambiente más en consonancia con las necesidades y aspiraciones del hombre. Las perspectivas de elevar la calidad del medio ambiente y de crear una vida satisfactoria son grandes.

Lo que se necesita es entusiasmo, pero, a la vez, serenidad de ánimo, trabajo afanoso, pero sistemático. Para llegar a la plenitud de su libertad dentro de la naturaleza, el hombre debe aplicar sus conocimientos a forjar, en armonía con ella, un medio ambiente

mejor. La defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas.

Para llegar a esta meta será menester que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos ellos participen equitativamente en la labor común. Hombres de toda condición y organizaciones de diferente índole plasmarán, con la aportación de sus propios valores y la suma de sus actividades, el medio ambiente del futuro. Corresponderá a las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la mayor parte de la carga en cuanto al establecimiento de normas y la aplicación de medidas de gran escala sobre el medio ambiente, también se requiere la cooperación internacional con objeto de allegar recursos que ayuden a los países en desarrollo a cumplir su cometido en esta esfera.

Y hay un número cada vez mayor de problemas relativos al medio ambiente que, por ser de alcance regional o mundial o por repercutir en el ámbito internacional común, requerirán una amplia colaboración entre las naciones y la adopción de medidas para las organizaciones internacionales en interés de todos. La Conferencia encarece a los gobiernos y a los pueblos que unen esfuerzos para preservar y mejorar el medio ambiente humano en beneficio del hombre y de su posteridad.

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.

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 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 no 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 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 19. Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada, y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio ambiente en toda su dimensión humana. Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio ambiente humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos.

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, proclamada por la Conferencia de la ONU sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, reafirmó los derechos reconocidos en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo, Suecia, el 16 de junio de 1972, y reconoce entre otros los siguientes principios:

Principio 1. Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

Principio 3. El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

Principio 4

A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

[...]

En la Declaración sobre el Progreso y Desarrollo en lo Social, proclamada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 2542 (XXIV), el 11 de diciembre de 1969, se establece lo siguiente:

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;

En la Declaración y Programa de Acción de Viena sobre Medio Ambiente, del 25 de junio de 1993 se establece:

[...]

2. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

[...]

8. La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida. En este contexto, la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional deben ser universales y llevarse a cabo de modo incondicional. La comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la

democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero.

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconocen los siguientes derechos:

Artículo 2.3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

Artículo 6.2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Artículo 11.1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

En 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, se afirmó: “... 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.”

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: “Artículo 28. Los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático.”

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

#### Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos

1. Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad.
2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

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 11: “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”.<sup>28</sup>

El derecho al desarrollo se encuentra íntimamente relacionado con la eliminación de la pobreza, del mejoramiento social y de los niveles de desarrollo humano cuantificables. Sobre dichos aspectos, en la Declaración del Milenio, emitida por la Organización de las Naciones Unidas en 2000, se establecen como propósitos de la comunidad internacional, los cuales han sido replanteados mediante el diseño de la agenda 2030, cuyos propósitos son alcanzar mayores niveles de bienestar social en los países miembros de la comunidad internacional

#### *Derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado*

Este concepto encuentra como una de sus primeras definiciones, la otorgada por la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente Humano, realizada en Estocolmo, en 1972. Esta lo definió como el “conjunto de elementos físicos, químicos, biológicos y de factores sociales, capaces de causar efectos directos o indirectos, a corto o largo plazo, sobre los seres vivos y las actividades humanas”.

---

<sup>28</sup> También llamado Protocolo de San Salvador, aprobado por la Asamblea General de la OEA el 17 de noviembre de 1988.

Así pues, el concepto de medio ambiente ha ido evolucionando de una visión antropocéntrica<sup>29</sup> a una visión multifacética de conciencia y sensibilización de las problemáticas ambientales en donde indudablemente suele encontrarse la intervención del ser humano,<sup>30</sup> por lo tanto se ven involucradas concepciones ya no solo físicas, químicas y biológicas, sino también condiciones socioculturales, económicas, políticas, educativas, etcétera, que comprometen al ecosistema y a las actividades humanas, ya sea de manera directa e indirecta, causando efectos a corto, mediano y largo plazo.

Este derecho humano, como muchos otros, nos recuerda las directrices básicas de su atención, en virtud de que indudablemente encuentra una interdependencia e indivisibilidad hacia con otros derechos.

El derecho al medio ambiente forma parte de los denominados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), que buscan incentivar el progreso social y elevar la calidad de vida de todos los pueblos. Este derecho a un ambiente sano implica el acceso a condiciones físicas ecológicamente equilibradas, favorables para el pleno desarrollo de sus capacidades.

Los DESCA adicionan un presupuesto general que condiciona todo el desenvolvimiento de la autonomía individual y, por consiguiente, afectan 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 solo el ejercicio de los derechos simplemente no sería el deseado, sino que, en caso extremo, simplemente no habría vida humana, ni sociedad, ni derecho.

---

<sup>29</sup> Esta se centra en señalar la importancia de conservar el medio ambiente, para, en consecuencia, preservar y proteger la vida del hombre. En esta corriente todo gira alrededor del ser humano; es decir, la biodiversidad se debe preservar para beneficio de los seres humanos, la naturaleza está al servicio del hombre. Cfr. Guadalupe Ibarra Rosales, “Ética del medio ambiente”, *Revista Elementos Ciencia y cultura*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, vol. 16, núm. 73, enero-marzo de 2009, México, pp. 11-17.

<sup>30</sup> En ese sentido, desde la proclamación de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano se hizo hincapié en que la actitud constante de creación, descubrimiento, invención y progreso de la humanidad, transformando constantemente su entorno, sin duda puede llevar a los pueblos al desarrollo, pero aplicado errónea o imprudentemente, el mismo poder puede causar daños incalculables al ser humano y a su medio ambiente (contaminación del agua, del aire, de la tierra y de los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio ambiente por él creado). Cfr. Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, adopción: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 16 de junio de 1972.

El fundamento de este derecho se encuentra regulado en diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a saber: artículo 25, incisos de la Declaración sobre el Progreso y Desarrollo en lo Social, principios 1, 2, 3, 4, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19 y 22 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano; principios 1, 3, 10, 15, 16 y 25 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; 12.2, inciso b, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o también conocido como el Protocolo de San Salvador.

Los anteriores instrumentos internacionales mencionados en el presente marco teórico, son considerados como parte de la Ley Suprema de la Unión, de conformidad con los artículos 1° y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 4° de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

En el sistema jurídico mexicano, encontramos que la Carta Magna, reconoce dicho derecho en el artículo 4°, párrafo quinto, en donde estipula que “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.”

Así pues, la normativa interna nos ofrece como concepto de medio ambiente “el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”.<sup>31</sup> Este ordenamiento también establece que los recursos naturales son el “elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre”.<sup>32</sup>

Por su parte, en la Constitución Política del Estado de Jalisco está incluido este derecho en el artículo 15, fracción VII, al obligar a las autoridades estatales y municipales a garantizar el respeto de los derechos a que alude el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atendiendo a una

---

<sup>31</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículo 3°, fracción I.

<sup>32</sup> *Ibidem* artículo 3°, fracción XXX.

utilización sostenible que atienda a la preservación de todos los recursos naturales, con el fin de conservar y restaurar el medio ambiente. Asimismo, en el artículo 50, fracción XXI, se señala que las acciones que exige la protección de este derecho se ejercen de forma concurrente entre los tres órdenes de gobierno, apeándose a las atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección del ambiente, protección civil, ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, conforme a la distribución de competencias y disposiciones de las leyes federales y estatales.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha señalado que el derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar posee una doble dimensión: por una parte, dicha prerrogativa protege el ambiente como un bien jurídico fundamental y expresa el papel indiscutible que éste tiene en la realización de un plan de vida digno, a través del aseguramiento de las condiciones óptimas del entorno y la naturaleza, más allá de su relación con el ser humano y de la apreciación que éste haga sobre aquéllos, reconociendo que su valor intrínseco deriva de que su proceso o los procesos que la integran continúan y siguen aparentemente en un sentido: reproducir lo vivo, seguir existiendo, en su esfuerzo constante de adaptarse para sobrevivir, incluso a la acción humana, y por la otra parte, la protección de este derecho humano constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos, atendiendo al principio de interdependencia, ya que como se acaba de señalar, el ser humano se encuentra en una relación indisoluble con su entorno y la naturaleza, por lo que nuestra calidad de vida, presente y futura; nuestra salud, e incluso nuestros patrimonios material y cultural están vinculados con la biosfera. En este sentido, la dignidad, la autonomía y la inviolabilidad de la persona dependen de su efectiva defensa. En otras palabras, nuestra vida depende de la vida del planeta, sus recursos y sus especies.<sup>33</sup>

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en criterio jurisprudencial, ha sostenido mediante la tesis aislada, que la caracterización del derecho humano al medio ambiente a su vez implica un deber, ya que se reconoce el “derecho fundamental de los ciudadanos a acceder a un medio ambiente de calidad tal que les permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, derecho que las autoridades del Estado deben proteger, vigilar,

---

<sup>33</sup> *Derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar y al agua potable y saneamiento*, CNDH, primera edición, diciembre de 2014, p. 7.

conservar y garantizar; y, por otra, el reconocimiento de este derecho fundamental se vincula con la obligación de los ciudadanos de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras”.<sup>34</sup>

Consecuentemente con lo anterior, la SCJN indica que el “Medio ambiente. Al ser un derecho fundamental está protegido en el ámbito internacional y estatal, por lo que las autoridades deben sancionar, cualquier infracción, conducta u omisión en su contra”<sup>35</sup>, en la que se sustenta que la protección al medio ambiente es de tal importancia al interés social, que implica y justifica, en cuanto resulten disponibles, restricciones para preservar y mantener ese interés en las leyes que establecen el orden público. Asimismo, se ha pronunciado en torno a la obligación que tiene el Estado de tomar medidas positivas tendentes a proteger el medio ambiente en contra de actos de agentes no estatales; es decir, obliga a la autoridad a adoptar medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia. Sobre esa base, se concluyó que el Estado mexicano tiene el deber de proteger a las personas no sólo mediante una legislación ambiental adecuada y aplicada de manera efectiva, sino también ofreciendo protección contra posibles actuaciones nocivas de agentes privados.<sup>36</sup>

Recientemente, el Poder Judicial Federal ha expuesto la relación del desarrollo sostenible con la salvaguarda y respeto de otros derechos fundamentales que intervienen en su protección, como el principio constitucional de protección al medio ambiente sano y la obligación de garantizar su pleno ejercicio, que implican incorporar un entendimiento central del concepto de sostenibilidad ecológica con trascendencia jurídica, a fin de garantizar la utilización de los recursos naturales para las generaciones presentes y futuras, en la inteligencia de que su importancia vital radica en evitar su deterioro, como una condición necesaria para el disfrute de otros derechos fundamentales.<sup>37</sup>

En consecuencia, la obligación del Estado de proteger dicha prerrogativa y disponer que sus agentes garanticen su respeto, implica compaginar metas

---

<sup>34</sup> Tesis aislada, CCXLIX/2017. Registro 2015824. Décima época, *Semanario Judicial de la Federación*, p. 410.

<sup>35</sup> Tesis aislada XI.1o.A.T.4 A. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima época, en el libro XII, tomo 3, p. 1925.

<sup>36</sup> Tesis aislada, 2a. III/2018, Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima época.

<sup>37</sup> Tesis aislada. Tribunales Colegiados de Circuito. Registro 2017255. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima época, libro 55, tomo IV

fundamentales entre el desarrollo económico y la preservación de los recursos, mediante el desarrollo sostenible, que persigue el logro de los objetivos esenciales siguientes: (i) la eficiencia en la utilización de los recursos y el crecimiento cuantitativo; (ii) la limitación de la pobreza, el mantenimiento de los diversos sistemas sociales y culturales y la equidad social; y, (iii) la preservación de los sistemas físicos y biológicos –recursos naturales, en sentido amplio– que sirven de soporte a la vida de los seres humanos, con lo cual se tutelan diversos derechos inherentes a las personas, como los relativos a la vida, la salud, la alimentación y al agua, entre otros.<sup>38</sup>

Cabe resaltar que los principios aplicables en materia ambiental guardan un reconocimiento constitucional, al ser una disciplina en pleno desarrollo y evolución, y cuyo propósito es conservar o preservar los recursos naturales, así como mantener el equilibrio natural y optimar la calidad de vida de las personas en el presente y en el futuro, bajo normas regulatorias de relaciones de derecho público o privado regidas por principios de observancia y aplicación obligatoria, como son: a) prevención, b) precaución, c) equidad intergeneracional, d) progresividad, e) responsabilidad, f) sostenibilidad y g) congruencia, tendentes a disciplinar las conductas en orden al uso racional y de conservación del medio ambiente. En sede nacional, dichos principios se incorporaron al artículo 4º, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce la protección al medio ambiente sano, lo cual revela un inescindible vínculo con los derechos humanos, al prever que toda persona tiene derecho a su conservación y preservación moderada y racional para su desarrollo y bienestar, irradiando con ello todo el ordenamiento jurídico de manera transversal, al establecer la obligación del Estado de proteger dicha prerrogativa y disponer que sus agentes deben garantizar su respeto y determinar consecuencias para quien provoque su deterioro.<sup>39</sup>

De igual manera, el PJJ sostiene que la finalidad del Constituyente permanente al estatuir el derecho al medio ambiente dentro del bloque de constitucionalidad, recae en la relación de este con la revisión que llevan a cabo los tribunales nacionales en torno a los actos u omisiones de la autoridad con su plena realización; por lo tanto, se establece la obligación del Estado de protegerlo, por lo que sus agentes deben asegurar su respeto y determinar consecuencias para

---

<sup>38</sup> *Ibidem*

<sup>39</sup> Tesis aislada XXVII.3o.15 CS, Tribunales Colegiados de Circuito. Registro 2017254, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Décima época, libro 55, Tomo IV.

quien provoque su deterioro, como medidas eficaces para su restauración. En estas condiciones, se configura un mandato concreto para la autoridad, cuya innegable fuerza jurídica la vincula a preservar y conservar el medio ambiente.<sup>40</sup>

Ahora bien, considerando que, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es el órgano autorizado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos para interpretar sus artículos, y que México ha reconocido su competencia, la interpretación que de ellos hace la Corte es vinculatoria para México.

Al respecto, la SCJN, en el expediente varios 912/2010, sostuvo que los criterios emitidos por la Corte IDH deben ser vinculantes, pues sólo de esta manera se cumple adecuadamente con las obligaciones internacionales que el Estado mexicano ha contraído y, sobre todo, se logra, de manera efectiva, la protección de las personas. Criterio que también fue sostenido en la contradicción de tesis 293/2011, resuelta el 3 de septiembre de 2013 por el pleno de la SCJN, en la que se determinó que la jurisprudencia de la CorteIDH, sin importar que el Estado mexicano haya sido o no parte del litigio, es vinculante para todos los órganos jurisdiccionales.

Robustece lo anterior lo establecido en 2015 por la SCJN, en el expediente Varios 1396/2011, en donde se deliberó sobre las obligaciones del PJP para el cumplimiento de una de las sentencias dictadas por la CorteIDH al Estado mexicano (caso de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú). En este expediente se concluyó, para el caso que nos ocupa, otorgando el reconocimiento de la competencia contenciosa de la CorteIDH y de sus criterios vinculantes (cuando resulte más favorable para la persona en términos del artículo 1° constitucional) y en todos los casos en que sea posible, deberá armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; de ser imposible la armonización, deberá aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos de las personas.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Tesis aislada XXVII.3o.14 CS, Tribunales de Circuito. Registro 2017229, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima época, libro 55, Tomo IV.

<sup>41</sup> Expediente Varios 1396/2011, en línea <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=25836&Clase=DetalleTesisEjecutorias> consultado el 25 mayo de 2019.

En uso de sus facultades, la CorteIDH ha sentado el siguiente criterio respecto del derecho al medio ambiente: en el caso *Salvador Chiriboga vs Ecuador*, en el presente asunto se expropió a una persona individual un bien inmueble situado en la capital para destinarlo a un parque público metropolitano, el cual fue considerado el pulmón de la capital de Quito. En ese sentido, se sostuvo que las razones de utilidad pública e interés social a que se refiere la Convención comprenden todos aquellos bienes que por el uso a que serán destinados permitan el mejor desarrollo de una sociedad democrática. En ese sentido, se determinó: “... el Tribunal destaca, en relación con la privación del derecho a la propiedad privada, que un interés legítimo o general basado en la protección del medio ambiente como se observa en este caso representa una causa de utilidad pública legítima”.<sup>42</sup>

En noviembre de 2017, la CorteIDH emitió la opinión consultiva OC-23/17,<sup>43</sup> en donde hace alusión a la importancia y a la vinculación que tienen los derechos humanos y el medio ambiente, tal como se menciona a continuación:

47. Esta Corte ha reconocido la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos. Asimismo, el preámbulo del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “Protocolo de San Salvador”), resalta la estrecha relación entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales -que incluye el derecho a un medio ambiente sano - y la de los derechos civiles y políticos, e indica que las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros.<sup>44</sup>

49. Por su parte, la Comisión Interamericana ha resaltado que varios derechos de rango fundamental requieren, como una precondition necesaria para su ejercicio, una calidad medioambiental mínima, y se ven afectados en forma profunda por la degradación de los recursos naturales. En el mismo sentido, la Asamblea General de la OEA ha reconocido la

<sup>42</sup> Corte IDH. Caso *Salvador Chiriboga vs Ecuador*. Reparaciones y costas, párrs.73 y 76

<sup>43</sup> Opinión consultiva OC-23/17, del 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia, sobre el medio ambiente y derechos humanos, en línea [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf) consultado el 26 de mayo de 2019.

<sup>44</sup> Cfr. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), aprobado por la Asamblea General de la OEA el 17 de noviembre de 1988 y con entrada en vigor el 16 de noviembre de 1999, preámbulo. Los siguientes Estados miembros de la OEA han ratificado el Protocolo de San Salvador hasta la presente fecha: 1) Argentina, 2) Bolivia, 3) Brasil, 4) Colombia, 5) Costa Rica, 6) Ecuador, 7) El Salvador, 8) Guatemala, 9) Honduras, 10) México, 11) Nicaragua, 12) Panamá, 13) Paraguay, 14) Perú, 15) Suriname y 16) Uruguay.

estrecha relación entre la protección al medio ambiente y los derechos humanos (supra párr. 22) y destacado que el cambio climático produce efectos adversos en el disfrute de los derechos humanos.

50. En el ámbito europeo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido que la degradación severa del medio ambiente puede afectar el bienestar del individuo y, como consecuencia, generar violaciones a los derechos de las personas, tales como los derechos a la vida, al respeto a la vida privada y familiar y a la propiedad privada. De manera similar, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha indicado que el derecho a un “medio ambiente general satisfactorio, favorable al desarrollo” está estrechamente relacionado con los derechos económicos y sociales en la medida en que el medio ambiente afecta la calidad de vida y la seguridad del individuo.

51. Asimismo, el Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible de Naciones Unidas (hoy Relator Especial) ha afirmado que “os derechos humanos y la protección del medio ambiente son inherentemente interdependientes”, porque: Los derechos humanos se basan en el respeto de atributos humanos fundamentales como la dignidad, la igualdad y la libertad. La realización de esos atributos depende de un medio ambiente que les permita florecer. Al mismo tiempo, la protección eficaz del medio ambiente depende con frecuencia del ejercicio de derechos humanos que son vitales para la formulación de políticas informadas, transparentes y adecuadas.

52. Por otra parte, existe un amplio reconocimiento en el derecho internacional sobre la relación interdependiente entre la protección al medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos. Dicha interrelación se ha afirmado desde la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (en adelante “Declaración de Estocolmo”), donde se estableció que “[e]l desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable y crear en la Tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de la vida”, afirmándose la necesidad de balancear el desarrollo con la protección del medio humano. Posteriormente, en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (en adelante “Declaración de Río”), los Estados reconocieron que “[l]os seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible” y, a la vez, destacaron que “a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo”. En seguimiento de lo anterior, en la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible se establecieron los tres pilares del desarrollo sostenible: el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección ambiental. Asimismo, en el correspondiente Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, los Estados reconocieron la consideración que se debe prestar a la posible relación entre el medio ambiente y los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo.

Merece puntual reconocimiento al planteamiento que ha hecho la Corte IDH en torno a las obligaciones que tienen los estados para garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal en el contexto de la protección del medio ambiente, a saber: 1) el acceso a la información; 2) la participación pública, y 3)

el acceso a la justicia, todo en relación con las obligaciones estatales para la protección del medio ambiente.<sup>45</sup>

1. Acceso a la información.

213. Esta Corte ha señalado que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. El actuar del Estado debe regirse por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información de interés público, bajo el control del Estado, permite la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso y, a su vez, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública.

214. En relación con actividades que podrían afectar el medio ambiente, esta Corte ha resaltado que constituyen asuntos de evidente interés público el acceso a la información sobre actividades y proyectos que podrían tener impacto ambiental. En este sentido, la Corte ha considerado de interés público información sobre actividades de exploración y explotación de los recursos naturales en el territorio de las comunidades indígenas y el desarrollo de un proyecto de industrialización forestal. 216. En el derecho internacional ambiental, la obligación específica de dar acceso a la información en asuntos relacionados con el medio ambiente se consagró en el principio 10 de la Declaración de Río. Además, existen múltiples tratados universales y regionales que incluyen la obligación de acceso a la información en asuntos del medio ambiente.

217. Adicionalmente, este Tribunal observa que el acceso a la información también forma la base para el ejercicio de otros derechos. En particular, el acceso a la información tiene una relación intrínseca con la participación pública con respecto al desarrollo sostenible y la protección ambiental. El derecho al acceso a la información ha sido incorporado en numerosos proyectos y agendas de desarrollo sostenible, tales como la Agenda 21 adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En el ámbito interamericano, se ha incorporado en la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible de 2000, la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en 2012 y su Plan de Acción hasta 2014.

221. Adicionalmente, conforme lo ha reconocido esta Corte, el derecho de las personas a obtener información se ve complementado con una correlativa obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocerla y valorarla. En este sentido, la obligación del Estado de suministrar información de oficio, conocida como la

---

<sup>45</sup> Opinión Consultiva OC-23/17, *op. cit.*

“obligación de transparencia activa”, impone el deber a los Estados de suministrar información que resulte necesaria para que las personas puedan ejercer otros derechos, lo cual es particularmente relevante en materia del derecho a la vida, integridad personal y salud. Asimismo, este Tribunal ha indicado que la obligación de transparencia activa en estos supuestos, impone a los Estados la obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa. Dicha información debe ser completa, comprensible, brindarse en un lenguaje accesible, encontrarse actualizada y brindarse de forma que sea efectiva para los distintos sectores de la población.

224. Esta Corte reitera que el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado admite restricciones, siempre y cuando estén previamente fijadas por ley, responden a un objetivo permitido por la Convención Americana (“el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”), y sean necesarias y proporcionales en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo<sup>508</sup>. En consecuencia, aplica un principio de máxima divulgación con una presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones<sup>509</sup>, por lo que resulta necesario que la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información recaiga en el órgano al cual la información fue solicitada. En caso de que proceda la negativa de entrega, el Estado deberá dar una respuesta fundamentada que permita conocer cuáles son los motivos y normas en que se basa para no entregar la información. La falta de respuesta del Estado constituye una decisión arbitraria.

225. Por tanto, esta Corte considera que los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar el acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente. Esta obligación debe ser garantizada a toda persona bajo su jurisdicción, de manera accesible, efectiva y oportuna, sin que el individuo solicitando la información tenga que demostrar un interés específico. Además, en el marco de la de protección del medio ambiente, esta obligación implica tanto la provisión de mecanismos y procedimientos para que las personas individuales soliciten la información, como la recopilación y difusión activa de información por parte del Estado. Este derecho no es absoluto, por lo que admite restricciones, siempre y cuando estén previamente fijadas por ley, responden a un objetivo permitido por la Convención Americana y sean necesarias y proporcionales para responder a un interés general en una sociedad democrática.

## 2. Participación pública

226. La participación pública representa uno de los pilares fundamentales de los derechos instrumentales o de procedimiento, dado que es por medio de la participación que las personas ejercen el control democrático de las gestiones estatales y así pueden cuestionar, indagar y considerar el cumplimiento de las funciones públicas. En ese sentido, la participación permite a las personas formar parte del proceso de toma de decisiones y que sus opiniones sean escuchadas. En particular, la participación pública facilita que las comunidades exijan responsabilidades de las autoridades públicas para la adopción de decisiones y, a la vez, mejora la eficiencia y credibilidad de los procesos gubernamentales. Como ya se ha mencionado en ocasiones anteriores, la participación pública requiere la aplicación de los principios de publicidad y transparencia y, sobre todo, debe ser respaldado por el acceso a la información que permite el control social mediante una participación efectiva y responsable.

228. Con respecto a asuntos ambientales, la participación representa un mecanismo para integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas que afectan al medio ambiente. Asimismo, la participación en la toma de decisiones aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna, construir consensos y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales.

231. Por tanto, esta Corte estima que, del derecho de participación en los asuntos públicos, deriva la obligación de los Estados de garantizar la participación de las personas bajo su jurisdicción en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente, sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente, para lo cual previamente deben haber garantizado el acceso a la información relevante.

232. En lo que se refiere al momento de la participación pública, el Estado debe garantizar oportunidades para la participación efectiva desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones e informar el público sobre estas oportunidades de participación. Finalmente, los mecanismos de participación pública en materia ambiental son variados e incluyen, entre otros, audiencias públicas, la notificación y consultas, participación en procesos de formulación y aplicación de leyes, así como mecanismos de revisión judicial.

### 3. Acceso a la justicia

234. En el contexto de la protección ambiental, el acceso a la justicia permite al individuo velar por que se apliquen las normas ambientales y constituye un medio para remediar cualquier violación a los derechos humanos que hubiera sido causada por el incumplimiento de normas ambientales, incluyendo los recursos y la reparación. Ello también implica que el acceso a la justicia garantiza la plena realización de los derechos a la participación pública y al acceso a la información, a través de los mecanismos judiciales correspondientes.

237. En virtud de las consideraciones anteriores, la Corte establece que los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a la justicia, en relación con las obligaciones estatales para la protección del medio ambiente que han sido enunciadas previamente en esta Opinión. En este sentido, los Estados deben garantizar que los individuos tengan acceso a recursos, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, para impugnar cualquier norma, decisión, acto u omisión de las autoridades públicas que contraviene o puede contravenir las obligaciones de derecho ambiental; para asegurar la plena realización de los demás derechos de procedimiento, es decir, el derecho al acceso a la información y la participación pública, y para remediar cualquier violación de sus derechos, como consecuencia del incumplimiento de obligaciones de derecho ambiental.

En cuanto al derecho interamericano de los derechos humanos, existen diferentes órganos que se han pronunciado con anterioridad respecto al derecho al medio ambiente. En ese sentido, la Asamblea General de la OEA, en la resolución AG/RES. 1819, aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2001, estableció que los derechos humanos son un mecanismo efectivo para

proteger el medio ambiente, a saber: “El efectivo goce de todos los derechos humanos [...] podría facilitar una mejor protección del medio ambiente, mediante la creación de condiciones para modificar los patrones de conducta que conllevan la alteración del ambiente, la reducción del impacto ambiental derivado de la pobreza y patrones de desarrollo no sostenibles, la difusión más efectiva de información sobre el problema, y la participación más activa de los grupos afectados por el problema en los procesos políticos”.<sup>46</sup>

De la misma manera, en la Cumbre de las Américas, sostenida por los gobernantes de los países de América, en el Plan de Acción de Santa Cruz de la Sierra, 1996, se estableció el mandato 20, con el fin de lograr la ordenación forestal sostenible, a saber, “cooperar en la formulación de políticas y estrategias globales para lograr la ordenación forestal sostenible, bilateralmente y a través de programas, tales como la Red Internacional de Bosques Modelo, así como considerar formas y medios para abordar las áreas críticas relacionadas con la transferencia y desarrollo de tecnologías ambientalmente sanas, en condiciones favorables y mutuamente acordadas”.<sup>47</sup>

Entretanto, en el sistema universal de derechos humanos, la ONU, a través de la Asamblea General, ha sostenido en la resolución 45/94, “que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar”. Por ende, instó “a los Estados Miembros y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que se ocupan de las cuestiones ambientales a que se intensifiquen esfuerzos por asegurar un medio ambiente sano y mejor”.<sup>48</sup>

Asimismo, en el Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques de 2002, que preside el Consejo Económico y Social de la ONU, en la resolución 2/1, se aprobó la declaración ministerial y el mensaje del Foro a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, en la que se estableció que los Estados tienen el derecho soberano de utilizar y cuidar sus bosques de conformidad con las necesidades de su desarrollo y de su nivel económico y social y sobre la base de políticas nacionales coherentes con el desarrollo sostenible y la legislación.

---

<sup>46</sup> Organización de los Estados Americanos. “Resolución derechos humanos y medio ambiente”. En línea [http://www.oas.org/juridico/spanish/ag01/agres\\_1819.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/ag01/agres_1819.htm) consultado el 26 de mayo de 2019.

<sup>47</sup> Cumbre de las Américas. Seguimiento e Implementación: Mandatos. Obtenida en [http://www.summit-americas.org/sisca/env\\_sp.html](http://www.summit-americas.org/sisca/env_sp.html) consultada el 27 de mayo de 2019.

<sup>48</sup> Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General 45/94. Necesidad para asegurar un medio ambiente sano para el bienestar de las personas, en línea <https://www.un.org/es/documents/ag/res/45/list45.htm> consultado el 27 de mayo de 2019.

Asimismo, se destacó “que los bosques y los árboles situados fuera de los bosques abarcan casi un tercio de la superficie terrestre y que el bienestar económico, social y ambiental del planeta y de la humanidad está estrechamente vinculado con la ordenación forestal sostenible”.<sup>49</sup>

De la misma manera, el Consejo Económico y Social de la ONU, en la observación general 14, que versa sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, ha sostenido que el derecho a la salud es un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, entre los que se encuentra el medio ambiente, el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, entre otros.

Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en la “Situación de los derechos humanos en México”, en cuanto al derecho a un medio ambiente sano, diagnosticó que en el país se ha incrementado la devastación ecológica y las alteraciones ambientales en diversas regiones, a saber: “deforestación, erosión de suelos, contaminación y sobreexplotación de cuerpos de agua y desertificación creciente”. Asimismo, se determinó que no se había llevado a cabo un ordenamiento ecológico del territorio que permitiera el crecimiento sostenible acorde con la naturaleza y características de los ecosistemas. En ese sentido, se recomendó a México “integrar de manera efectiva y verificable objetivos sociales a las políticas y decisiones económicas, para ajustarlas al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales”.<sup>50</sup>

Por los planteamientos y razonamientos de prelación, esta Comisión se pronuncia en torno al respeto a la protección del medio ambiente por parte de las autoridades estatales y municipales, para que desde una perspectiva integral y colegiada, diseñen políticas públicas que coadyuven a enfrentar la problemática que generan los conflictos ambientales de la zona.

### *Análisis, observaciones y argumentos*

---

<sup>49</sup> Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques. En línea <https://www.un.org/development/desa/es/about/desa-divisions/forum-forests.html> consultado el 27 de mayo de 2019.

<sup>50</sup> Situación de los derechos humanos en México, en línea <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf> consultado el 27 de mayo de 2019.

Una vez establecido el marco teórico de los derechos fundamentales relacionados en el presente caso, esta defensoría pública expone las razones y fundamentos que acreditan la vulneración injustificada de derechos humanos por parte del Ayuntamiento de Tonalá, bajo los argumentos siguientes:

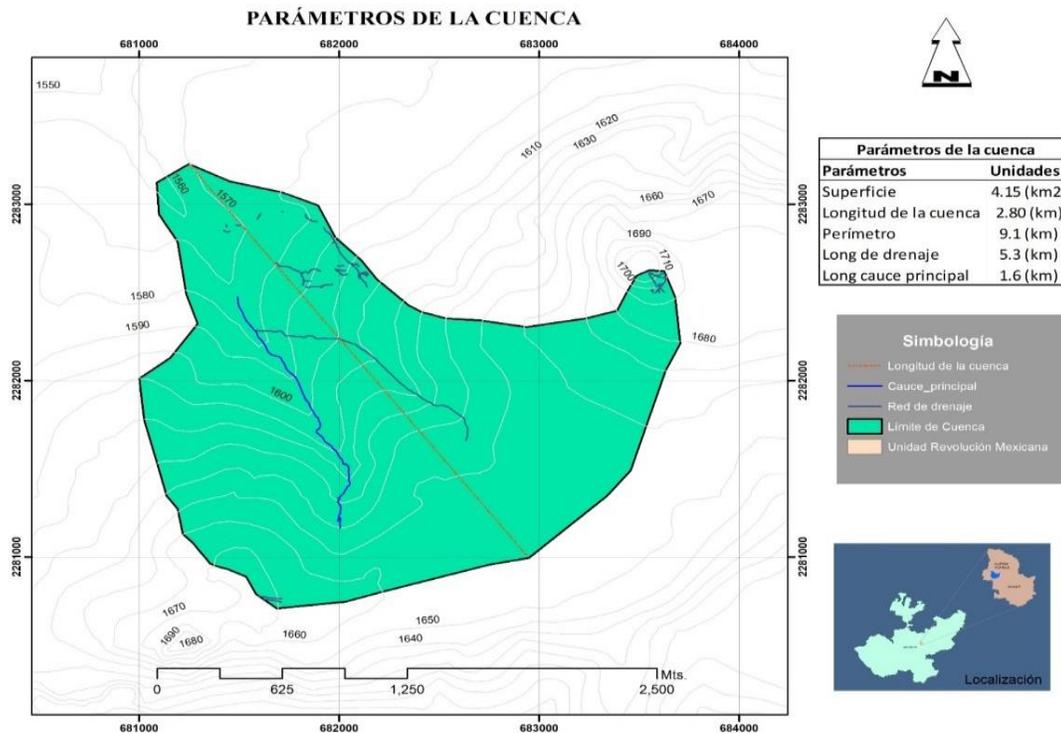
### **2.1 Identificación de la zona materia de estudio (cuenca del río Azul).**

La presente inconformidad se inició con motivo de las omisiones de autoridades del Ayuntamiento de Tonalá para atender la problemática que ha representado la urbanización en la cuenca del río Azul, la cual ha sido llevada a cabo sin una planeación con enfoque hidrogeológico y de cuenca.

En la colonia Loma Dorada se encuentra el nacimiento de su cauce principal, hasta su parteaguas en el cerro de la Reina. Dicha zona debería atender a espacios bien estructurados para la recreación, el esparcimiento, la salud y hábitat de especies de flora y fauna, ya que en ella confluyen dos de las principales expresiones identitarias del municipio de Tonalá: el cerro de la Reina y el río Azul. Ambos, con una interrelación directa entre urbanizaciones no apegadas a las necesidades de la zona y las descargas de aguas residuales que este tipo de desarrollos vierte sobre las aguas del río Azul, situación que no únicamente afecta al ecosistema, sino también perturba de manera grave las condiciones de vida de la población al estar expuesta a la contaminación ambiental que se genera y que durante los temporales acarrea peligrosas y constantes inundaciones que ponen en riesgo también las condiciones ecológicas del río Azul.

En este sentido, es importante definir la localización y parámetros de la cuenca del río Azul. La cuenca se localiza entre los  $20^{\circ}38'22.44''\text{N}$  y  $103^{\circ}15'37.35''\text{O}$  a los  $20^{\circ}37'0.36''\text{N}$  y  $103^{\circ}15'23.06''\text{O}$ , y de los  $20^{\circ}37'42.96''\text{N}$  y  $103^{\circ}15'46.37''\text{O}$  a los  $20^{\circ}37'48.49''$  y  $103^{\circ}14'12.84''\text{O}$ , atravesando un gradiente altitudinal que va de los 1 560 a los 1 710 metros sobre el nivel del mar, se sitúa en la zona Noroeste del municipio de Tonalá, Jalisco. Cuenta con una longitud de drenaje aproximada de 2.8 km, que va desde su parteaguas hasta la desembocadura, y un ancho promedio de 1.5 km, como se muestra en el siguiente mapa:

Imagen 1.



Elaboración por parte del personal de la Unidad de Análisis y Contexto de la CEDHJ

Es importante señalar que dentro de la cuenca existe un modelo de desarrollo orientado a la urbanización debido al incremento poblacional en la zona (como se verá más adelante), lo que va estrechamente relacionado con el aumento de las amenazas de conservación hacia las pocas áreas naturales contenidas dentro del polígono de la cuenca, como es el caso del río Azul y el cerro de la Reina, declarado como lugar sagrado del municipio de Tonalá por parte de la Secretaría de Cultura.

Imagen 2.



Elaboración por parte del personal de la Unidad de Análisis y Contexto de la CEDHJ

Debe tenerse en cuenta que para llevar a cabo la caracterización de la cuenca se toman en consideración sus afluentes superficiales y subterráneos y cómo convergen y dan origen al cauce del río Azul, siendo un espacio donde coinciden intereses de diversos actores en torno al uso del territorio de la cuenca, al uso y calidad del agua, así como fenómenos naturales desfavorables.<sup>51</sup>

Las características biofísicas y biológicas, junto con los elementos antropológicos y políticos, son interacciones que ocurren en el interior de una cuenca y que evolucionan permanentemente en función de las actividades socioeconómicas y culturales.

<sup>51</sup> *Ibidem.*

Físicamente, la cuenca y el agua que en ella se capta constituyen una fuente natural de vida para el ser humano. Sin embargo, cuando ocurren fenómenos adversos como inundaciones, sequías o su contaminación, se vuelve en un grave riesgo para las comunidades.

Por lo tanto, el recurso hídrico y la gestión de cuenca son el elemento integrador que implica un equilibrio entre el aprovechamiento adecuado de los recursos, una distribución urbana compatible con la conservación de los ecosistemas a través de la organización y las demandas de la sociedad y las autoridades, a fin de garantizar la permanencia de los derechos individuales, colectivos y ambientales.

## **2.2 Contaminación del río Azul**

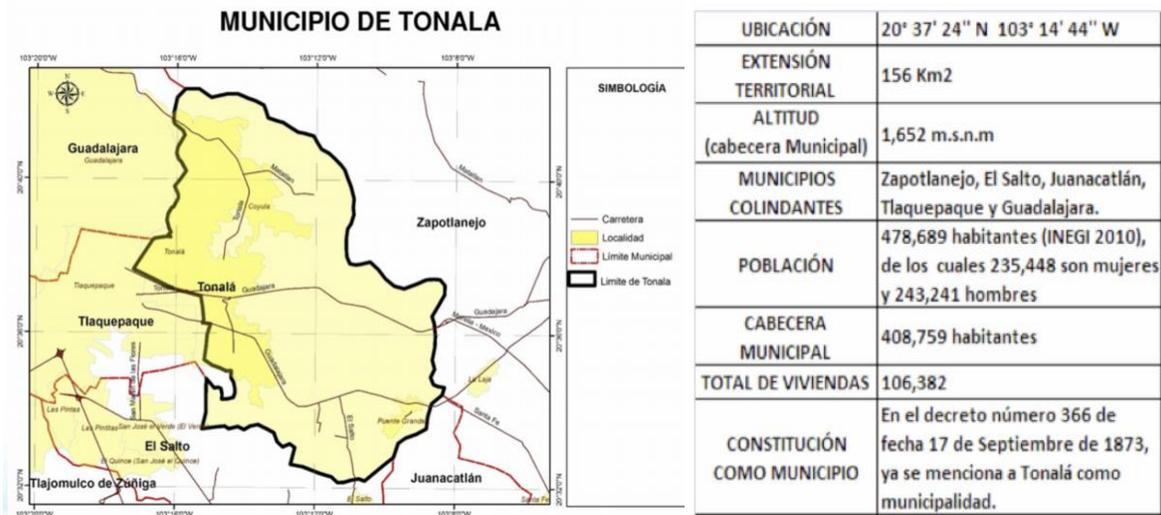
La Proepa informó que el nacimiento de la microcuenca del cauce conocido como “río Azul o arroyo El Zalate”, que es tributario del arroyo conocido como “Osorio”, pertenece a la cuenca hidrológica RH12D,<sup>52</sup> tributario a su vez del río Santiago, en el municipio de Tonalá, Jalisco (punto 11, inciso a de antecedentes y hechos).

Al parecer, la alteración de esta cuenca se debe a la ineficiente capacidad de los colectores instalados en sus alrededores. Lo anterior resulta visible no solo en temporada de lluvias, cuando se registran las mayores precipitaciones, sino también con la disminución de disponibilidad del acuífero, afectando la permanencia de los manantiales que dan origen al río Azul y otros afluentes de la cuenca en territorio tonalteca.

Imagen 3.

---

<sup>52</sup> Comisión Estatal del Agua, Ficha técnica hidrológica municipal de la región 12-Tonalá, 2015, en línea [https://www.ceajalisco.gob.mx/doc/fichas\\_hidrologicas/region4/tonala.pdf](https://www.ceajalisco.gob.mx/doc/fichas_hidrologicas/region4/tonala.pdf) consultado el 3 de junio de 2019.



Fuente: Ficha Técnica Hidrológica Municipal de la Región 12-Tonalá

Cabe mencionar que esta problemática ha sido denunciada desde hace al menos diez años. El colectivo presentó una denuncia ciudadana el 28 de octubre de 2009, en la Procuraduría de Protección al Ambiente, en la que se manifestó que en el cruce de las calles Paseo Loma Sur y Circuito Loma Sur, en la colonia Loma Dorada, en el municipio de Tonalá, se realizaba la descarga continua de las aguas provenientes del sistema del drenaje municipal de Tonalá a cielo abierto hacia el río Azul. Ello provoca contaminación grave al entorno y pone en riesgo la salud de la población.

Al respecto, la Semadet informó mediante oficio SEMADET/DGJ/075/2018, que en 2009 se determinó que esa autoridad no contaba con atribuciones para la atención y seguimiento de la problemática denunciada por el colectivo, tal como se advertía en el oficio SEMADES/957/3581/09 del 9 de noviembre de 2009, por lo que se remitió la referida denuncia a la Dirección General del Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico de la Conagua; esto, por medio de oficio, sin que a la fecha habrían recibido respuesta o información por parte de esa autoridad.

Por lo anterior, esta Comisión solicitó al titular del organismo de cuenca Lerma-Santiago-Pacífico que informara el seguimiento que se le dio a la denuncia 328/09. Dicho organismo informó mediante el memorando BOO.812.04.02.-1525/2018, firmando por su director de Asuntos Jurídicos, que no se encontró en los registros de la Dirección de Administración del Agua de esa dependencia la

información solicitada. Sin embargo, considerando que mediante la queja en cuestión es que se tiene conocimiento del contenido de la denuncia relativa a las descargas a cielo abierto del Sistema de Drenaje Municipal, dentro del cuerpo de agua natural denominado río Azul, señaló que esa autoridad realizaría una visita de inspección o verificación, a fin de supervisar el cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento (punto 47 de antecedentes y hechos).

De igual forma, en 2017 se presentó una denuncia ante la Profepa en donde se reclamó la ausencia de una autorización en materia de impacto ambiental en los términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley de Aguas Nacionales y sus respectivos reglamentos, por la edificación del Instituto Municipal de la Juventud durante la administración pública 2010-2012, ya que se llevó a cabo justo en la zona de nacimiento del río Azul, sepultando y cubriendo con cemento dos de los principales manantiales que mantenían el caudal mínimo del río. A dicha denuncia se le asignó el expediente PFPA/21.7/2C.28.2/00217-11 (punto 1 de antecedentes y hechos).

A este expediente, la Profepa concluyó que al tratarse de un cauce natural inmerso en una zona urbana, la dependencia no se consideró competente; esto, a pesar de que el cauce del río Azul cumple con las especificaciones determinadas por la Ley de Aguas Nacionales para considerarse zonas federales y que la obra se halla integrada a un territorio federal al margen del río, de acuerdo con lo establecido en la fracción de XLVII del artículo 3° de la Ley de Aguas Nacionales.

Ahora bien, dentro de la integración del expediente de queja, la directora de Ecología de Tonalá, en su informe de ley señaló que en relación con el tema de contaminación por aguas negras, se presentó el reporte a la dependencia correspondiente, a razón de que llevara a cabo la reparación o el desazolve de la red que estaba generando que las aguas escurrieran hacia el cauce del río Azul. Mencionó que como resultado de la urbanización de la cuenca que denominan como río Azul, existen colonias que tienen más de veinte años de haber sido creadas, como es el caso de Loma Dorada, El Zapote, El Pachaguillo, San Elías, en las cuales, y debido a la antigüedad, sus sistemas de agua potable y alcantarillado sufren rupturas o sobrepasan la capacidad del colector instalado, lo que provoca el derrame de aguas negras hacia río Azul, por lo que resulta importante contar con un sistema de monitoreo, revisión y reemplazo de redes de agua potable y drenaje por parte del SIAPA (punto 3 de antecedentes y hechos).

Aunado a lo anterior, el director general de Planeación y Desarrollo Sustentable del municipio, manifestó que en cuanto a la infraestructura de agua y drenaje, los proyectos son responsabilidad del SIAPA (punto 3 de antecedentes y hechos).

Por su parte el SIAPA al rendir su correspondiente informe, mediante oficio SJ/0364/2018, mencionó que sí cuenta con un sistema de monitoreo y revisión permanente en las 1 750 colonias que forman parte del padrón de usuarios de la zona de cobertura que forman los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá, incluyendo las colonias Loma Dorada, El Zapote, El Pachanguillo y San Elías, todas ellas en el municipio de Tonalá, que les permiten identificar la infraestructura que presenta daños por incidencias de fugas, hundimientos, edad de tubería y presiones de trabajo que se presentan en la red hidráulica de la zona. Lo anterior, para manejar programas preventivos, que consisten en la instalación de válvulas reductoras de presión, cambio de lías de agua potable y alcantarillado por el método de perforación direccional, sistema de rehabilitación de tuberías sin excavación (manga), excavación a cielo abierto, construcción de circuitos hidrométricos. Agregaron que también tienen programas correctivos, los cuales consisten en reparaciones puntuales donde se presenta el desperfecto (punto 9 de antecedentes y hechos).

Esta Comisión solicitó a la Proepa que llevara a cabo recorridos en la zona, para conocer si efectivamente se encontraban afectaciones que pudieran poner en riesgo ecológico al río Azul, tales como: descargas domiciliarias, obstaculización de manantiales, desvío de cauce por construcciones (en específico el Instituto de la Juventud de Tonalá), invasión de zona federal, etcétera.

El recorrido de vigilancia lo realizó personal de la Dirección de Proyectos Estratégicos e Información Ambiental de la Proepa los días 9 y 15 de enero de 2018, y se asentó que la zona de estudio corresponde a las coordenadas UTM 13 Q 0681993 y 2281193, en las cuales se aprecia una zona urbanizada. Dicha urbanización no parece reciente a juicio de la Proepa. Se apreciaron las copas de algunos árboles del género *Salix*, que suelen formar parte de la vegetación, ripiara o de galería, que crece en torno a cuerpos de agua permanentes o sitios con niveles freáticos muy superficiales.

Se indicó que en las coordenadas antes mencionadas se encuentra edificado el Instituto de la Juventud del municipio tonalteca. Al ingresar a las instalaciones

personal de la Proepa se pudo observar obras de mampostería destinadas a conducir un reducido flujo de agua de unas dos pulgadas por segundo. Siguiendo dicho flujo llegaron al fondo de las instalaciones de este instituto, en donde al parecer brota el citado flujo de agua, presuntamente la sugerencia del cauce conocido en la zona como río Azul (o arroyo El Zalate); esto último, a juzgar por el hecho de que personal de la Proepa no encontró por todo el perímetro de la zona otro sitio con características que delaten un manantial.

Como dato trascendental de dichas visitas, personal de la Proepa asentó que la calidad del agua del escaso flujo que se observó les hizo pensar que en efecto dicho arroyo se encuentra contaminado por la descarga de aguas domésticas en algún punto de su recorrido, ya que presentaba una coloración “zarca” o blanquecina, así como un ligero olor a aguas de albañal. El punto exacto donde surge el agua es a coordenada UTM 13 Q 0681999 y 2281177.

Así pues, se confirmó el nacimiento del río Azul justo en las instalaciones que actualmente ocupa el Instituto Municipal de la Juventud Tonalteca (situación que se estudiará más adelante), el cual es de amplia variación de temporal. Indicaron que de ese punto cruza la calle Loma Sur, y continúa descendiendo a lo largo del escurrimiento que cruza por la unidad deportiva Revolución, en donde aumenta sensiblemente el volumen del cauce, quizá por la superficialidad de la veta de agua del manantial. Sin embargo, por el mismo cauce, señaló personal de la Proepa que se podían observar una serie de registros de drenaje, con evidencias obvias de desbordamiento cuando se supera su capacidad, propiciando la mezcla de aguas limpias y residuales, todo esto, dentro y fuera de la unidad deportiva mencionada.

Las conclusiones de dichos recorridos realizados por la Proepa, fueron los siguientes:

- A lo largo de toda la microcuenca del arroyo recorrido se aprecian residuos sólidos urbanos, ya sea vertidos deliberadamente o a consecuencia del arrastre por el flujo de agua.
- Es evidente que la velocidad de urbanización ha superado el ritmo de la instalación de servicios, el drenaje no es la excepción, quedando rebasada su capacidad de desfogue en periodos pluviales y propiciando la mezcla de aguas limpias y residuales.

La Proepa sugirió recomendar a las autoridades municipales, así como al organismo operador del agua competente, que se evalúe y atienda la situación

que se sufre en la zona y evitar que se convierta en un problema ambiental o de salud pública, así como a la Conagua, que dictamine si fue o no invadida la zona federal de dicho cause en el trayecto referido.

Cabe destacar que lo anterior fue nuevamente informado por esa autoridad, mediante oficio Proepa 0754/0263/2018, signado por el entonces titular de la dependencia, en el que indicó que como resultado de las visitas se determinaba que el seguimiento se llevara a cabo atendiendo a las atribuciones de diversas autoridades como: SIAPA, Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico, de la Conagua, y al Ayuntamiento Constitucional de Tonalá. Lo anterior, para efecto de estar en condiciones de lograr una recuperación ambiental integral de la zona.

A petición de la Proepa, el personal técnico de la sección Alcantarillado del SIAPA llevó a cabo el 31 de enero de 2018 un recorrido por la zona donde se presumían olores característicos de aguas crudas, específicamente en las coordenadas UTM 13Q 0681999 y 2281177, las cuales se ubican en las calles Paseo Lomas del Sur y Francisco Villa, colonia Loma Dorada, en donde se asentó que no se encontró ningún escurrimiento de aguas negras en esos puntos. Asimismo, señalaron que la red de alcantarillado sanitario existente se encontraba en condiciones normales de operación, con un diámetro de 15". Se hizo la aclaración de que la red existente es combinada; es decir no es exclusivamente sanitaria, la cual en el temporal trabaja a su capacidad total o más.

El 28 de marzo de 2018, personal de la Dirección General de Planeación y Desarrollo Urbano Sustentable del municipio llevó a cabo una inspección en el cauce del río Azul o "arroyo de El Zalate", situación que quedó asentada en el acta circunstanciada 0016, de la que se desprende que dicha visita se realizó para dar cumplimiento a la solicitud formulada por la directora de Ecología Municipal, y conocer el estado actual que presenta el cauce tributario del arroyo conocido como Osorio, perteneciente a la cuenca hidrológica RH 12d, del municipio, para lo cual una vez en el interior del Instituto de la Juventud, se hizo constar la existencia de un venero de agua natural con un flujo mínimo, que corre en dirección norte; esto es, al interior de la unidad deportiva Revolución.

En ese recorrido, personal de inspección acudió al predio municipal que ocupa la unidad deportiva antes referida y se trasladó al lado sur de dichas instalaciones

para ubicar de nuevo el flujo del arroyo en donde se percataron de dos descargas de aguas residuales o de albañal, que son vertidas de la manera siguiente: la primera la ubicaron aproximadamente a doscientos metros de distancia, contados a partir de la calle Paseo Loma Sur, y a unos treinta metros de distancia del límite posterior de un edificio de departamentos habitacionales, de la calle Loma Carapán, con los cuales colinda la unidad deportiva. Observaron que la fuente de contaminación es el desbordamiento de las aguas residuales que corren por la línea de drenaje municipal que provienen del conjunto de edificios colindantes de la parte surponiente de la unidad deportiva, al encontrarse rota la línea de tubería y que por tal razón al rebasar su capacidad se vierten y por gravedad se derraman hacia el cauce del arroyo.

El segundo punto de las descargas identificadas tiene como origen una línea de drenaje que aparentemente proviene del conjunto de edificios habitacionales que se ubican por la calle Circuito Loma Sur. De igual forma éste colinda con los límites del predio que ocupa la unidad deportiva, y de la que no se aprecia a simple vista por ser subterránea, por lo que no pudieron aseverar si es por ruptura, bloqueo o alguna otra causa, pero se percataron de la filtración por las zonas humedecidas y el olor ligero a aguas negras que expide el suelo de dicha área y refieren también por el efecto de gravedad se filtran en el cauce del arroyo inspeccionado. Como punto 3, se percatan de la existencia de acumulación de residuos sólidos urbanos contaminantes como plásticos y neumáticos, desechados en diversas zonas del recorrido en diversas cantidades, que aparentemente ya tienen mucho tiempo depositados ahí, dado su estado. Dicen desconocer la identidad de los causantes y que de manera indirecta contribuyen a la contaminación de la zona, que repercute en el deterioro del arroyo, ya que en el temporal toda esa materia contaminante se vierte en éste (puntos 11 y 12 de evidencias).

Así pues, esta Comisión llevó a cabo el 28 de junio de 2018 una visita interinstitucional con personal jurídico y de la Unidad de Análisis y Contexto de esta defensoría, personal del SIAPA, personal operativo de la Proepa, representantes de las siguientes dependencias del gobierno municipal de Tonalá: Servicios, Ecología, Cultura, Planeación y Comude, un investigador de la Universidad de Guadalajara y con representantes del colectivo Defendamos el Cerro de la Reina los cuales forman parte de los inconformes en la presente queja (puntos 25 de antecedentes y hechos, y 12 de evidencias).

En esa ocasión el colectivo pidió que se declarara el área como una reserva especial de biodiversidad, para que no se urbanice más, el crecimiento sin planeación ha sido una de las causas por las que se inunda la zona, ya que la infraestructura del SIAPA se ve rebasada, situación que puede corroborarse cada temporada de lluvia, aunado a la falta de cultura ambiental de la ciudadanía que deposita en las cercanías del cauce residuos sólidos urbanos.

En el recorrido, el director de Planeación del Ayuntamiento señaló que el río Azul se deriva de la cuenca del Rosario, no del cerro de la Reina, y agregó que el área no debió urbanizarse, ya que no existe un drenaje pluvial, y coincidió en que el área debe ser una reserva urbana de gestión integral, para lo cual, se dijo, el ayuntamiento estaba ya trabajando en ello, pero que se necesitaba también el apoyo constante de la ciudadanía para que no se depositaran residuos sólidos urbanos. También señaló el municipio que los cauces del río Azul son competencia de la Conagua, así como sus puntos de infiltración, por lo que se debe contar con un permiso de esa dependencia para poder intervenir algunos de esos puntos.

En esa ocasión, el encargado de la sección de Alcantarillado del SIAPA señaló que eran una realidad los brotes de aguas negras en la zona, por lo que la dependencia realiza mantenimiento y reparaciones constantemente. Sin embargo, no tienen capacidad para monitorear todos los días, y lo hacen aproximadamente una vez a la semana. Lo anterior tiene relación en cuanto a la problemática que representa el cúmulo de residuos sólidos urbanos, ya que estos incrementan la problemática de taponamientos de basura en las tuberías, y de manera trascendental indicó la importancia de que se lleven a cabo estudios para analizar la capacidad de las condiciones en las que se encuentra la red, y para saber si es suficiente la capacidad de esta.

Lo anterior representa uno de los puntos torales de la presente investigación, ya que las descargas irregulares y las que se presentan cuando se sobrecarga la capacidad del colector, representan una constante violación de la norma ambiental NOM-001-SEMARNAT-1996 que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales.

Conducir aguas negras provoca una contaminación grave al entorno y convierte el espacio territorial en un foco pestilente de infección, el cual atraviesa

complejos habitacionales como la unidad deportiva Revolución. Esto provoca que la sociedad en general se vea obligada a recrearse y vivir entre olores fecales lo cual pone en riesgo la salud de la población y afecta de manera directa su calidad de vida.

Como se ha mencionado, la contaminación de la cuenca no es solamente por las descargas irregulares que recibe, sino también por la constante afectación con residuos sólidos urbanos. Al respecto, la Dirección de Ecología informó que realizaba una campaña de limpieza en el cauce del río Azul, por medio del Departamento de Educación Ambiental, junto con personal del Comude, Instituto de la Juventud y Aseo Público Municipal, y para demostrarlo anexó diversas fotografías y copias de los acuses de recibo relativos a los oficios 023/DE/EA/18, 024/DE/EA/18 y 025/DE/EA/18, dirigidos a las dependencias citadas.

En consecuencia, analizando las visitas de inspección al cauce del “Río Azul”, desde su origen en el edificio del Instituto de la Juventud Municipal, hasta su cauce que sigue por la Unidad Deportiva Revolución, mismas que fueron realizadas por diversas dependencias estatales y municipales, tales como el SIAPA, SEMADET y el Ayuntamiento de Tonalá a través del Director General de Planeación y Desarrollo Urbano Sustentable, resulta evidente que el cauce del Río Azul, recibe descargas de aguas del drenaje, provocadas por una ineficiente estructura hidráulica, provocando con ello una contaminación al cauce del Río Azul, y una afectación al medio ambiente.

Así pues, es importante recordar que el propio Ayuntamiento de Tonalá reconoce en su recién publicado Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial y de Desarrollo Urbano Municipal,<sup>53</sup> la importancia de sanear el entorno hídrico y sustentar su protección para el mantenimiento de la diversidad de especies, aprovechamiento en los diferentes sectores y su uso para el consumo humano. Se reconoce incluso que la calidad y degradación del agua en el municipio se encuentra estrechamente relacionada con el desarrollo industrial y los asentamientos humanos.

---

<sup>53</sup> Publicado en julio de 2018, junto con el Gobierno del Estado de Jalisco y el Centro-Eure, Estudios Territoriales y Políticas Públicas. En línea [https://semadet.jalisco.gob.mx/sites/semadet.jalisco.gob.mx/files/poetdum\\_tonala.pdf](https://semadet.jalisco.gob.mx/sites/semadet.jalisco.gob.mx/files/poetdum_tonala.pdf) consultado el 3 de junio de 2019.

Por lo anterior, esta Comisión insta al gobierno municipal de Tonalá a que ponga en marcha acciones que permitan mejorar el entorno ambiental, reconociendo el valor de la biodiversidad, mitigando los impactos del cambio climático, reduciendo riesgos ambientales y promoviendo una mejor gestión integral del agua y los recursos naturales.<sup>54</sup> Ello en atención a lo establecido en su Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial y de Desarrollo Urbano Municipal, tal como se advierte a continuación:

Imagen 4.

---

<sup>54</sup> *Ibidem.*

Cuadro 62. Estrategias en materia del Agua

Estrategia	Clave estrategia	Descripción
Reciclaje y reúso del agua	E01	Promover de forma sistemática y coordinada el reciclaje y reúso del agua.
Medición y monitoreo de la cantidad y calidad del agua	E02	Coadyuvar en la consolidación de la red de estaciones meteorológicas, hidrométricas, piezométricas y de monitoreo de la calidad del agua, de forma sistemática, de tal forma que se cubran satisfactoriamente las necesidades de información hidrológica de Tonalá en coordinación con todos los órdenes de gobierno y los usuarios.
Gestión de acuíferos	E03	Impulsar en el seno de los COTAS el desarrollo e implementación de los reglamentos y de los planes de manejo de los acuíferos de Tonalá en coordinación con la federación y el estado. Implementar el Sistema de Manejo de Aguas Subterráneas, en coordinación con la autoridad federal, estatal y los usuarios.
Restauración integral de corrientes y cuerpos de agua	E04	Consolidar proyectos de saneamiento y recuperación de cauces y cuerpos de agua deteriorados o contaminados, para contribuir a mejorar la calidad del agua y las condiciones de los ecosistemas acuáticos y riparios.
Zonas de recarga	E05	Procurar la protección, conservación y consolidación de las zonas de recarga de acuíferos en Tonalá mediante una adecuada gestión y supervisión, poniendo énfasis tanto en las áreas naturales como en los centros de población.
Recuperación y uso sustentable del volumen de cauces y cuerpos de agua	E06	Desazolve de cuerpos de agua y cauces, y mitigación de la erosión hídrica en las partes altas de las cuencas de Tonalá.
Cultura del agua	E07	Provocar un cambio sustancial en los patrones socioculturales en torno al uso del agua, fortaleciendo y profundizando las acciones de cultura del agua a través de la sensibilización de los usuarios sobre el valor del recurso hídrico y la reducción sustancial en el consumo per cápita.
Articulación institucional	E08	Lograr una articulación efectiva entre los actores involucrados en la gestión del agua en todos los niveles que favorezca la eficiencia y sustentabilidad en el uso del recurso.

No debe pasar inadvertido que existen colectores sobrepasados en su capacidad que vierten sus aguas en arroyos (como en el presente caso) y que evidencian la carencia de funcionalidad en la infraestructura del SIAPA, que desencadena una problemática aún mayor, ya que dichas aguas sin tratar pasan directamente a la barranca del río Santiago a través de los arroyos de cada cuenca, a la cual llegan también grandes cantidades de residuos sólidos urbanos y hasta de manejo especial, situación que contribuye a mantener la cuenca del río Santiago como una de las más contaminadas del país.

Lo anterior es importante para esta defensoría de derechos humanos, ya que de llevarse a cabo acciones tendentes al saneamiento de los tributarios ubicados en territorio tonalteca, se aporta de manera positiva a los puntos recomendatorios emitidos por esta Comisión en la macrorecomendación 1/2009, que versa sobre la problemática que afecta al río Santiago.

### **2.3 Incremento poblacional en la zona y su vinculación con la contaminación con la cuenca del río Azul**

Debemos señalar que el incremento poblacional desequilibrado o mal planeado en una zona suele traer consigo indudablemente alteraciones o afectaciones al

medio ambiente, pues “las pautas de acceso y uso de los recursos naturales, las tecnologías utilizadas para su explotación y consumo vigentes ejercen una fuerte presión sobre el medio ambiente y los recursos naturales”.<sup>55</sup>

El impacto ambiental inmediato de los asentamientos urbanos deriva del cambio de uso del suelo, además de los procesos locales de contaminación. Sus impactos directos suelen ser de mayor alcance que los indirectos. Así pues, el incremento de población exige servicios públicos municipales, los cuales a la larga suelen ser insuficientes, como, por ejemplo: vialidades, alumbrado público, escuelas, electricidad, seguridad pública, agua potable y alcantarillado, transporte público, espacios verdes y de recreación, recolección de basura, entre otros.

Los asentamientos humanos en constante crecimiento no sólo demandan más y mejores servicios públicos, sino que también van generando afectaciones al medio ambiente, al producir una mayor cantidad de residuos de manejo sólido urbano, residuos de manejo especial, contaminación acústica, atmosférica, etcétera, a todo lo cual se le denomina “huella ecológica”.

El 26 de marzo de 2019, personal de esta CEDHJ llevó a cabo una visita de inspección en la zona donde se ubica el colector en la colonia Loma Dorada en donde se entrevistó a vecinos de la zona, quienes de manera coincidente informaron que el manantial que da origen al nacimiento del cauce del río Azul y había quedado sepultado con la construcción del Instituto Municipal de la Juventud con afectaciones a la infraestructura de la barda perimetral debido a los hundimientos en el suelo, lo que provoca cuarteaduras e inclinación de dicho muro y afectaciones a la infraestructura del colector.

Robustece lo anterior, lo señalado en el oficio DJ/3377/2017, en donde la directora de Ecología de Tonalá señaló que existe una denuncia ciudadana por actos que se le atribuyen al ayuntamiento en torno a las consecuencias de urbanización no planeada con un enfoque hidrológico y de cuenca, relacionado con el río Azul, desde su cauce principal hasta su parteaguas en el cerro de la Reina, lo que ha originado una violación sinérgica de los derechos económicos,

---

<sup>55</sup> Compendio de Estadísticas 2010, INEGI, Semarnat, Conagua, Profepa, Comisión Nacional de Áreas Protegidas, en línea [http://aplicaciones.semarnat.gob.mx/estadisticas/compendio2010/10.100.13.5\\_8080/ibi\\_apps/WFServlet1bdcdb.html](http://aplicaciones.semarnat.gob.mx/estadisticas/compendio2010/10.100.13.5_8080/ibi_apps/WFServlet1bdcdb.html) consultado el 3 de junio de 2019.

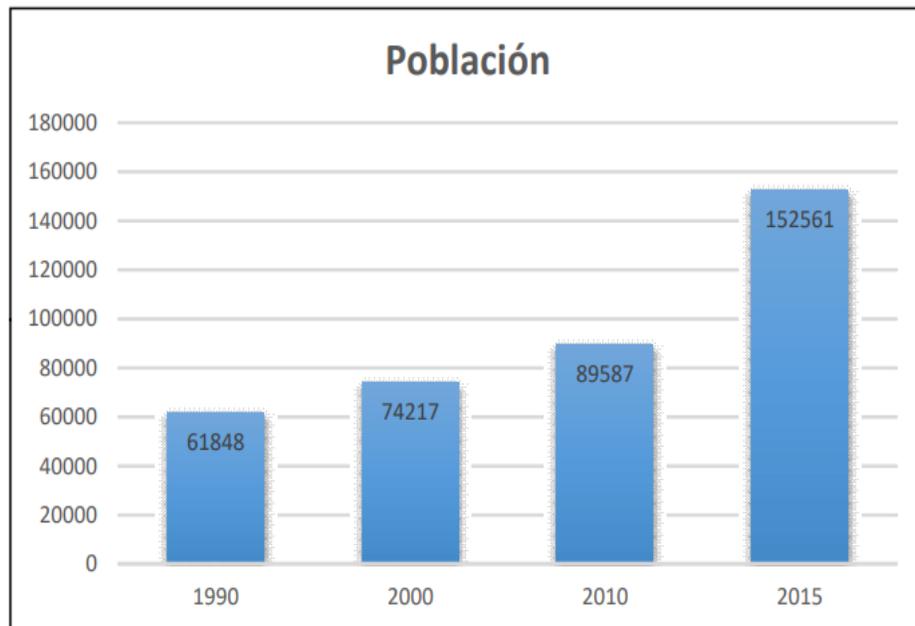
sociales, culturales y ambientales, ante lo cual se señaló que de no tomarse medidas inmediatas se agudizarían y, en algunos casos, de manera irreversible, se afectaría la calidad de las y los habitantes de la cuenca.

En ese oficio informó la servidora pública de Tonalá sobre la afectación que sufría la población por la contaminación de aguas residuales, la falta de reparación y desazolve de la red de agua potable de la zona, que generaba que dichas aguas escurrieran hacia el cauce del río Azul. Se informó que sobre la zona existían colonias de más de veinte años de haber sido creadas, tal es el caso de Loma Dorada, El Zapote, El Pachaguillo y San Elías, en las cuales, y debido a la antigüedad de sus sistemas de agua potable y alcantarillado, estos sufrían rupturas o sobrepasaban la capacidad del colector instalado, lo que provoca un constante derrame de aguas negras hacia el escurrimiento del río Azul. Por esta razón es importante contar con un sistema de monitoreo, revisión y reemplazo de redes de agua potable y drenaje por parte del SIAPA.

Con la anterior información, la Unidad de Análisis y Contexto de la CEDHJ inició un estudio sobre la población que se encuentra en el polígono que se ubica dentro de la citada cuenca, tomando como base el periodo de 1990 hasta 2015. Esto, con la finalidad de conocer cómo se ha ido incrementando la población, y evidenciar si el dicho de los vecinos es coincidente; es decir, si los colectores de la zona resultan suficientes para atender la demanda del servicio.

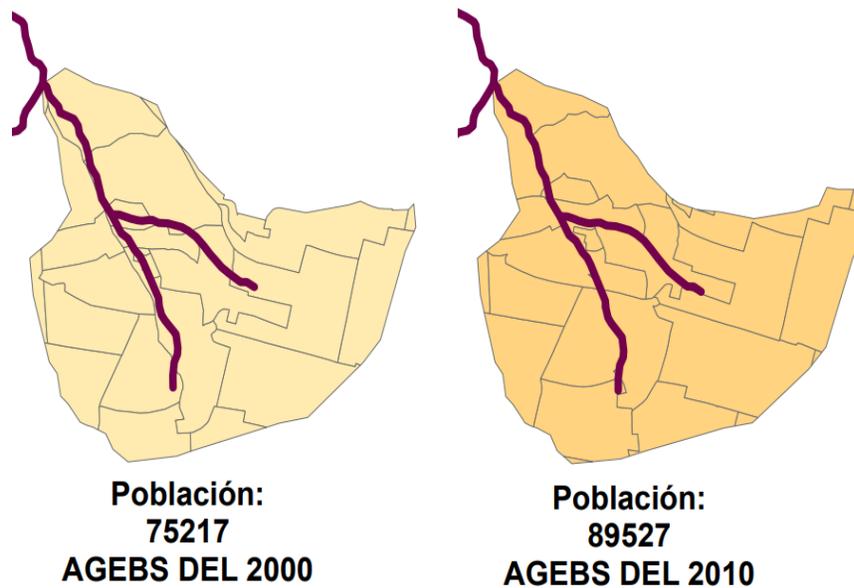
Los resultados obtenidos por esta Comisión alarman y confirman el dicho de los vecinos. Los colectores de la zona resultan insuficientes, ya que de 1990 a 2015 pasaron de ser 61 848 a 152 561 habitantes; es decir, aumentó más de cien por ciento la población que continúa utilizando los mismos colectores, situación por la cual se presume que se encuentran sobrepasadas de su capacidad, tal como se advierte en las siguientes imágenes:

Imagen 5.



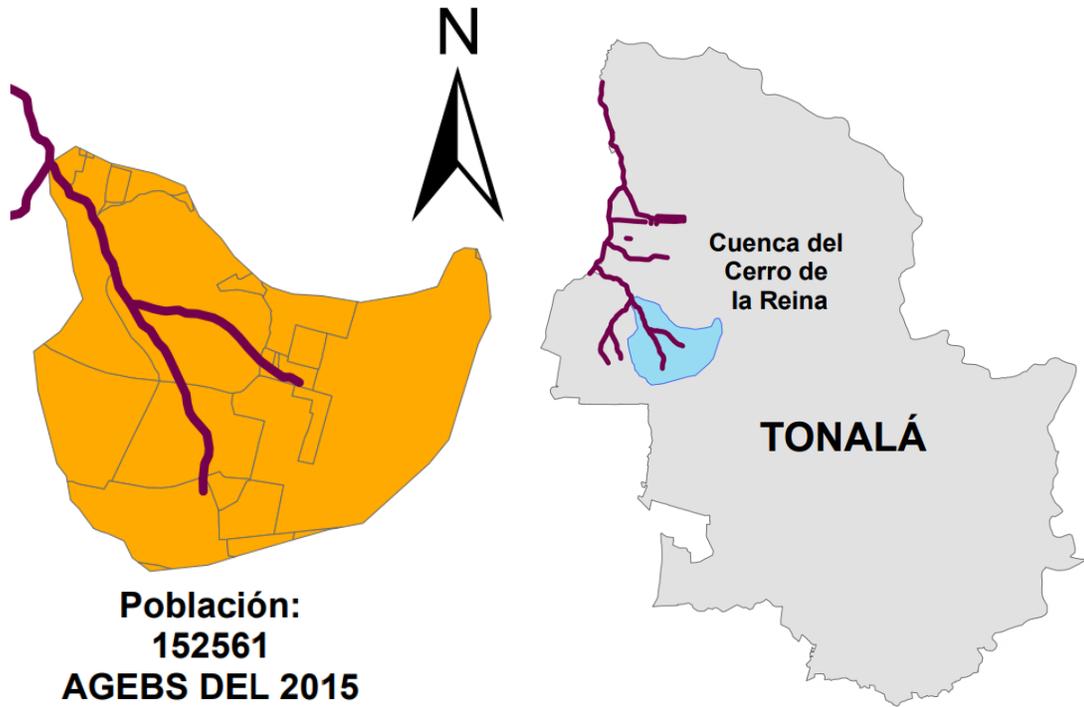
Elaboración por parte del personal de la Unidad de Análisis y Contexto de la CEDHJ

Imagen 6.



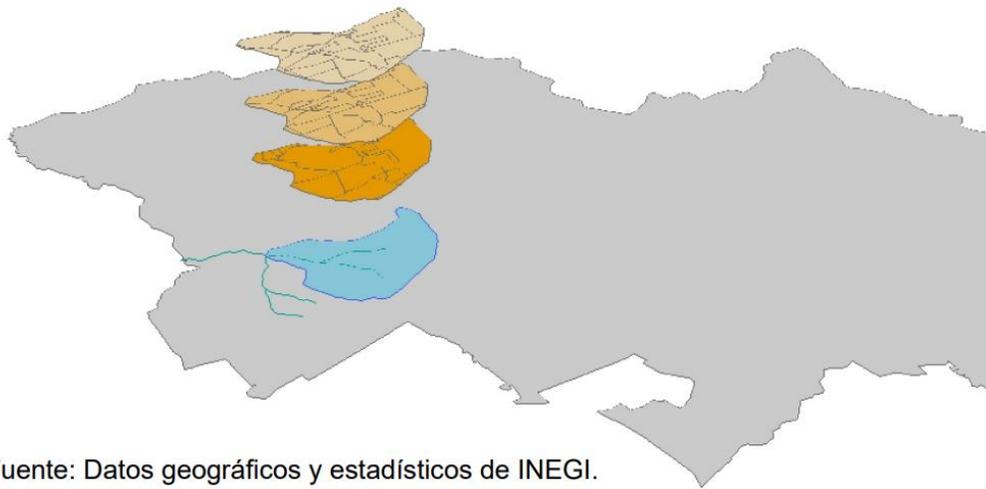
Elaboración por parte del personal de la Unidad de Análisis y Contexto de la CEDHJ

Imagen 7.



Elaboración por parte del personal de la Unidad de Análisis y Contexto de la CEDHJ

Imagen 8.



Fuente: Datos geográficos y estadísticos de INEGI.  
Red de Colectores de Drenaje de IMEPLAN 2018.

Elaboración por parte del personal de la Unidad de Análisis y Contexto de la CEDHJ

Como se puede observar la población evidentemente se incrementó en el área donde se ubica la cuenca del río Azul, esta situación rebasó la infraestructura hidráulica que se colocó hace aproximadamente treinta años y que ahora contribuye a la contaminación que recibe el afluente.

El propio Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara 2042, señala que la expansión urbana se ha dado de forma dispersa, generando una importante fragmentación territorial y una pérdida de servicios de los ecosistemas. Este crecimiento urbano se ha dado a expensas de ecosistemas en torno a la ciudad.<sup>56</sup>

Así pues, el crecimiento de la mancha urbana y la correspondiente demanda de recursos para satisfacer las necesidades de sus habitantes representa un enorme desafío que involucra buscar la mejor y más adaptable interacción entre la ciudad y el ecosistema, ya que el territorio afectado por un inadecuado manejo del desarrollo urbano suele propiciar degradaciones a mediano y a largo plazo, incrementando el riesgo de las afectaciones naturales.

Una inadecuada planeación del crecimiento urbano tiene diversos efectos que inducen a una fragmentación e incluso hasta la degradación de tierras y, en consecuencia, generan impactos ambientales en los ecosistemas. Cabe señalar que la fragmentación del ecosistema es ocasionada por la mano del hombre. Esta ocurre “cuando los bosques se deforestan para crear nuevas tierras de cultivo, se construye una nueva carretera o se elimina la vegetación acuática de la orilla de un río o lago para obras urbanas o comunitarias”.<sup>57</sup>

## Desarrollo sostenible

Para esta defensoría del pueblo es fundamental promover la urgente necesidad de que las autoridades garanticen el desarrollo con sostenibilidad. En el presente caso, resulta evidente que el desarrollo urbano ha sido parte importante en la contaminación que aqueja al río Azul. En este sentido, el desarrollo sostenible en

<sup>56</sup> Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara 2042, versión 2.0. Instituto Metropolitano de Planeación (Imeplan), Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), en línea [http://imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/PDM-Vjunta\\_2.pdf](http://imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/PDM-Vjunta_2.pdf) consultado el 3 de junio de 2019.

<sup>57</sup> Biblioteca de la Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. *¿Y el Medio Ambiente? Problemas en México y en el Mundo*. Obtenido en <http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/libros2009/CG007297.pdf>. Consultado el 5 de junio de 2019.

el derecho internacional de la Organización de las Naciones Unidas tiene su primer antecedente en el informe “Los límites del crecimiento”, también conocido como “Informe Meadows de 1972”, en la que se puntualizó que el crecimiento económico era incompatible con la protección del medio ambiente. En ese mismo año se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Pero, no fue hasta octubre de 1987 cuando la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo presentó el informe “Nuestro futuro común”, en el que se estableció la posibilidad de obtener un crecimiento económico basado en políticas de sostenibilidad y expansión de la base de recursos ambientales. Además, se conceptualizó el desarrollo sostenible como “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.<sup>58</sup>

En ese sentido, el desarrollo sostenible se afirma en tres ejes analíticos, a saber:

1. Un desarrollo que tome en cuenta la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes.
2. Un desarrollo respetuoso del medio ambiente.
3. Un desarrollo que no sacrifique los derechos de las generaciones futuras.<sup>59</sup>

Cabe señalar que, en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, durante la Cumbre de Río de Janeiro en 1992, se promovió una cooperación entre los Estados, los sectores y las personas, para que a través de sus 27 principios se protegieran la integridad del medio ambiente, la salud y los recursos naturales de la Tierra. Es preciso destacar que de esta declaración nació el Programa de Acción para lograr el Desarrollo Sustentable, la cual recoge los siguientes 16 principios:

1. Las personas tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
2. El desarrollo de hoy no debe socavar las necesidades ambientales y de desarrollo de las generaciones presentes y futuras.

---

<sup>58</sup> Universidad Autónoma de Nuevo León. Desarrollo Sustentable. Obtenido de <http://sds.uanl.mx/elconcepto-desarrollo-sustentable/>. Consultado el 9 de enero de 2018.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

3. Las naciones tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos, pero sin causar daños al medio ambiente más allá de sus fronteras.
4. Las naciones deben desarrollar leyes internacionales para proporcionar una compensación por los daños que las actividades bajo su control causen a zonas más allá de sus fronteras.
5. Las naciones deberán tener un criterio de precaución para proteger el medio ambiente. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la incertidumbre científica no deberá utilizarse para posponer medidas costo-efectivas para impedir la degradación del medio ambiente.
6. Con el fin de lograr el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir una parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada. La erradicación de la pobreza y la reducción de las disparidades en la forma de vida en diferentes partes del mundo son esenciales para lograr el desarrollo sostenible y satisfacer las necesidades de la mayoría de la gente.
7. Las naciones cooperarán para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. Los países desarrollados deben reconocer la responsabilidad que les corresponde en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de los que disponen.
8. Los países deben reducir y eliminar los patrones insostenibles de producción y consumo, y fomentar políticas demográficas apropiadas.
9. Las cuestiones ambientales se manejan mejor con la participación de todos los ciudadanos interesados. Las naciones deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de las personas, procurando que la información ambiental se encuentre ampliamente disponible.
10. Las naciones deben promulgar leyes ambientales eficaces, y desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad hacia las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Donde tengan la autoridad, las naciones deberán evaluar el impacto ambiental de cualquier actividad propuesta que probablemente pueda producir un impacto negativo significativo.
11. Las naciones deben cooperar para promover un sistema económico internacional abierto que lleve al crecimiento económico y al desarrollo sostenible en todos los países. Las políticas ambientales no deben ser utilizadas como un medio injustificado para restringir el comercio internacional.

12. El que contamina debe, por principios, cargar con los costos de la contaminación.
13. Las naciones deberán advertirse mutuamente de desastres naturales o actividades que puedan tener efectos transfronterizos perjudiciales.
14. El desarrollo sostenible requiere una mejor comprensión científica de los problemas. Las naciones deben compartir conocimientos y tecnologías innovadoras para lograr el objetivo de la sostenibilidad.
15. La plena participación de las mujeres es esencial para lograr el desarrollo sostenible. La creatividad, los ideales y el valor de la juventud y el conocimiento de los pueblos indígenas se necesitan también. Las naciones deben reconocer y apoyar la identidad, cultura e intereses de los pueblos indígenas.
16. La guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible, y las naciones deben respetar las leyes internacionales de protección del medio ambiente en épocas de conflicto armado, y cooperar en su establecimiento. La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e indivisibles.

De la misma manera, el 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la que se propusieron 17 objetivos<sup>60</sup> por parte del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General de la ONU, de los cuales resultan aplicables a la presente resolución los siguientes:

Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todas y todos en todas las edades.

Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

---

<sup>60</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. En línea <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/> consultados el 5 de junio de 2019.

Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Objetivo 15: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

El tema de los asentamientos humanos ha sido de gran interés por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), organismo que desde 1976<sup>61</sup> ha llevado a cabo reuniones y ha tomado puntos considerables para normar en torno a la materia. Veinte años más tarde se celebró la segunda reunión a la que se le denominó Hábitat II.<sup>62</sup> Ahí se aprobaron el Programa Hábitat y la Declaración de Estambul, donde los gobiernos participantes se comprometieron a lograr objetivos para una vivienda adecuada para todos y asentamientos humanos sostenibles.<sup>63</sup>

En 2016 se llevó a cabo Hábitat III,<sup>64</sup> en donde se emitió la Nueva Agenda Urbana, la cual representa el ideal común para lograr un futuro mejor y más sostenible en la materia. Se adoptó dicho documento como “un ideal colectivo y un compromiso político para promover y hacer realidad el desarrollo urbano sostenible, y como una oportunidad histórica para aprovechar el papel clave de las ciudades y los asentamientos humanos como impulsores del desarrollo sostenible en un mundo cada vez más urbanizado”.<sup>65</sup>

Resalta también que en dicho documento los estados que participaron se comprometieron a “prestar especial atención a las zonas urbanas donde existen deltas fluviales, costas y otras áreas especialmente vulnerables desde el punto de

---

<sup>61</sup> La primera gran conferencia de la ONU sobre los asentamientos humanos tuvo lugar en Vancouver, Canadá, en 1976. Véase página oficial de ONU-Hábitat, en línea [http://www.un.org/es/events/pastevents/unchs\\_1996/](http://www.un.org/es/events/pastevents/unchs_1996/) consultado el 5 de junio de 2019.

<sup>62</sup> Se celebró en 1996 en Estambul, Turquía, cinco años después, en junio de 2001, la Declaración sobre ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio, refrendado por la Asamblea General, otorgó a la organización, denominada en aquel momento Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), la responsabilidad de apoyar la puesta en práctica de la Agenda Hábitat. En 2002, la Asamblea General convirtió a la organización en un programa propio de las Naciones Unidas y lo bautizó UN-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos).

<sup>63</sup> En 2001, la Asamblea General de la ONU convirtió a la Comisión para los Asentamientos Humanos y su Secretaría en el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), un órgano subsidiario de la Asamblea General.

<sup>64</sup> Celebrada en octubre de 2016 en la ciudad de Quito, Ecuador, donde acogieron a 30 000 participantes de 167 países. *Cfr.* Nueva agenda urbana ONU-Hábitat, en línea <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUASpanish.pdf> consultado el 5 de junio de 2019.

<sup>65</sup> Punto 22, p. 13 de la Nueva Agenda Urbana, en línea <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUASpanish.pdf> consultado el 5 de junio de 2019.

vista ambiental, poniendo en relieve su importancia como proveedores de ecosistemas que proporcionan importantes recursos para el transporte, la seguridad alimentaria, la prosperidad económica, los servicios de los ecosistemas y la resiliencia,”<sup>66</sup> atendiendo a las medidas necesarias en la planificación y el desarrollo urbanístico y territoriales sostenibles para cada caso.

En esta nueva agenda urbana, los estados pugnarán por un orden territorial y urbano integrado, incluidas las ampliaciones urbanas planificadas sobre la base de los principios de equidad, el uso eficaz y sostenible de la tierra y los recursos naturales, la compacidad, el policentrismo, la conectividad, las densidades adecuadas y los múltiples usos del espacio, así como los usos sociales y económicos mixtos en las zonas construidas, a fin de impedir el crecimiento urbano incontrolado, reducir los problemas y las necesidades de movilidad y los costos por habitante de la prestación de servicios y aprovechar la densidad y las economías de escala y de aglomeración, según proceda.<sup>67</sup>

Esta Comisión, preocupada porque el derecho al desarrollo pueda superponerse al derecho al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, emite la presente Recomendación para que el Ayuntamiento de Tonalá sea un agente rector que le dé prioridad al acceso a la vivienda, pero que garantice y respete el medio ambiente y la calidad de vida urbana que comprende el bienestar individual y social generado a partir de la aplicación de políticas públicas eficaces de desarrollo urbano, en atención a las Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial, las cuales sirven de principios rectores a escala internacional emitidos por ONU-Hábitat, en donde se señalan acciones de gobernanza y políticas urbanas, planificación urbana y territorial para el desarrollo sostenible en 3 puntos esenciales: 1. La planificación urbana y territorial y el desarrollo social, 2. La planificación urbana y territorial y el crecimiento económico sostenido; y 3. La planificación urbana y territorial y el medio ambiente, así como los componentes de la planificación urbana y territorial y la aplicación y supervisión de la planificación urbana y territorial.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> *Ibidem*, punto 68, p. 23.

<sup>67</sup> *Ibidem*, punto 98, p. 30.

<sup>68</sup> Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial, en línea [file:///C:/Users/Irma%20Patricia%20Jimene/Downloads/IG-UTP%20Spanish%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Irma%20Patricia%20Jimene/Downloads/IG-UTP%20Spanish%20(3).pdf) consultado el 5 de junio de 2019.

En el sistema jurídico mexicano, la normativa general se actualizó en 2016, al emitirse la Ley general de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en la que se han señalado como principios rectores de la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, los siguientes:

I. Derecho a la ciudad. Garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia;

II. Equidad e inclusión. Garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, promoviendo la cohesión social a través de medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos. Promover el respeto de los derechos de los grupos vulnerables, la perspectiva de género y que todos los habitantes puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y actividades económicas de acuerdo a sus preferencias, necesidades y capacidades;

III. Derecho a la propiedad urbana. Garantizar los derechos de propiedad inmobiliaria con la intención de que los propietarios tengan protegidos sus derechos, pero también asuman responsabilidades específicas con el estado y con la sociedad, respetando los derechos y límites previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley. El interés público prevalecerá en la ocupación y aprovechamiento del territorio;

IV. Coherencia y racionalidad. Adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acceder a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos;

V. Participación democrática y transparencia. Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás legislación aplicable en la materia;

VI. Productividad y eficiencia. Fortalecer la productividad y eficiencia de las ciudades y del territorio como eje del Crecimiento económico, a través de la consolidación de redes de vialidad y Movilidad, energía y comunicaciones, creación y mantenimiento de infraestructura productiva, equipamientos y servicios públicos de calidad. Maximizar la capacidad de la ciudad para atraer y retener talentos e inversiones, minimizando costos y facilitar la actividad económica;

VII. Protección y progresividad del Espacio Público. Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos que podrán ampliarse, o mejorarse, pero nunca destruirse o verse disminuidos. En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes;

VIII. Resiliencia, seguridad urbana y riesgos. Propiciar y fortalecer todas las instituciones y medidas de prevención, mitigación, atención, adaptación y Resiliencia que tengan por objetivo proteger a las personas y su patrimonio, frente a los riesgos naturales y antropogénicos; así como evitar la ocupación de zonas de alto riesgo;

IX. Sustentabilidad ambiental. Promover prioritariamente, el uso racional del agua y de los recursos naturales renovables y no renovables, para evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones. Así como evitar rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas y que el Crecimiento urbano ocurra sobre suelos agropecuarios de alta calidad, áreas naturales protegidas o bosques, y

X. Accesibilidad universal y movilidad. Promover una adecuada accesibilidad universal que genere cercanía y favorezca la relación entre diferentes actividades urbanas con medidas como la flexibilidad de Usos del suelo compatibles y densidades sustentables, un patrón coherente de redes viales primarias, la distribución jerarquizada de los equipamientos y una efectiva Movilidad que privilegie las calles completas, el transporte público, peatonal y no motorizado.<sup>69</sup>

Así pues, la población que colinda con las aguas contaminadas del río Azul, evidentemente han visto vulnerados sus derechos humanos, en torno a lo anteriormente expuesto, al no garantizárseles la infraestructura, equipamiento y servicios básicos necesarios para una sana convivencia, aunado a las claras violaciones de los derechos ambientales.

Por los anteriores señalamientos, esta Comisión reitera que los hechos que aquí se investigan son de interés público, en el entendido de que esta situación puede definirse *grosso modo* como aquello que no es únicamente de interés privado. Aun cuando esta definición no sirve más que como de primera intuición, esto no

---

<sup>69</sup> Artículo 4°.

debe implicar que sea contraria al interés privado, sino solamente que lo trasciende.<sup>70</sup>

El *Diccionario Jurídico Mexicano*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, señala como interés público “el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”.<sup>71</sup> Por lo anterior, debido a lo abstracto de la aplicación del interés público, debemos tener en consideración que los intereses individuales y colectivos simultáneamente constituyen una garantía que debe ser seguida por normas protectoras de bienes jurídicos que impongan límites a las actuaciones tanto privadas como públicas.

Así pues, el río Azul y su contaminación resulta un tema de interés social. Atender esta problemática implica priorizar una agenda de crecimiento y desarrollo sostenible por parte del municipio de Tonalá, en donde se requieren esfuerzos en concurrencia con los otros entes de gobierno para garantizar condiciones óptimas para la vida de los tonaltecas.

#### **2.4 Edificación del Instituto de la Juventud municipal sobre el cauce del río Azul**

La parte inconforme manifestó que contra toda lógica de respeto hacia la insistente lucha de la sociedad por mantener el río Azul limpio, por mantener un caudal mínimo, por no urbanizar el cauce y su zona de recarga hidrológica, durante la administración municipal 2012-2015 el Ayuntamiento de Tonalá construyó el Instituto de la Juventud justo en la zona de nacimiento de este río, sepultando y cubriendo con cemento dos de los principales manantiales que mantenían el caudal mínimo de éste, enterrando con esa acción también el proyecto de agricultura urbana que se había emprendido en sus márgenes pues el nivel de agua bajó inmediatamente.

Cabe recordar que el nacimiento del río Azul ha quedado evidenciado que se encuentra aproximadamente a cien metros de la unidad deportiva Revolución, es decir, justo en las instalaciones donde se colocó el Instituto de la Juventud.

---

<sup>70</sup> Antonio de Cabo de la Vega, *Lo público como supuesto constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 257.

<sup>71</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 1996, t. III p. 1779

Como ha quedado asentado, dicho afluente representa uno de los principales tributarios de la cuenca del río Osorio, ya que sigue su cauce hasta desembocar en la barranca de Huentitán cerca de la planta hidroeléctrica Las Juntas. Lo anterior fue corroborado por autoridades municipales, por personal del SIAPA y de la propia Proepa, situación que quedó asentada en las múltiples visitas que se realizaron durante la integración del presente expediente de queja.

Por lo anterior, esta Comisión solicitó al Ayuntamiento de Tonalá que proporcionara toda la información relacionada con la construcción del Instituto de la Juventud Municipal, para lo cual únicamente se nos remitió copia certificada de la licencia de alineamiento y número oficial, con número de control, así como copia simple del acuerdo 407, relativo a la sesión ordinaria de ayuntamiento de fecha 13 de noviembre de 2010, mediante el cual se autoriza celebrar contrato de comodato con el Instituto de la Juventud de Tonalá, como organismo público descentralizado, respecto de un inmueble propiedad municipal, con una superficie de 4 343.69 metros cuadrados, ubicado en la delegación de Loma Dorada, para la construcción del Centro de Desarrollo Integral de la Juventud”, también conocido como Instituto de la Juventud de Tonalá.

El Reglamento de Construcción del Municipio de Tonalá establece el procedimiento para expedir licencias y permisos de construcción. Sin embargo, de la documentación proporcionada a esta defensoría pública en el asunto que nos ocupa, no se desprenden los trámites que se realizaron para el desarrollo de la obra, ni los documentos que se valoraron para expedir la licencia de alineamiento y del número oficial, con número de control 44297, siendo esta la única licencia expedida por la Dirección de Obras Públicas, según información proporcionada por la autoridad municipal. Por ende, no se advierte el seguimiento del trámite correspondiente; es decir, no se advierte que se haya emitido un dictamen de trazos, usos y destinos específicos para proyectar y ejecutar acciones de edificación o construcción (no habitacionales) en terrenos o predios no urbanizados o rústicos; ni siquiera se acreditó el trámite ordinario para obtener el número oficial.<sup>72</sup>

Los anteriores son requisitos esenciales para que pueda llevar a cabo el proyecto de edificación, el cual deberá reunir las condiciones establecidas en la normativa

---

<sup>72</sup> *Reglamento de Construcción del Municipio de Tonalá*, artículo 71.

de construcción, normas técnicas y otros reglamentos afines. Sin embargo, en el presente caso, el ayuntamiento en ningún momento estuvo en condiciones de remitir el expediente administrativo que se originó con motivo de la edificación del Centro de Desarrollo Integral de la Juventud, situación que hace presumir a esta Comisión que no obra constancia sobre quién solicitó las licencias, quién era el responsable de la obra, copia del documento mediante el cual acreditará el derecho a edificar, o interés jurídico para realizar la gestión; gestiones ante el SIAPA para el otorgamiento del servicio, y ni siquiera obra copia del proyecto ejecutivo de la obra, planos topográficos, así como de los perfiles de las caras, rasantes y taludes actuales y los propuestos, ni mucho menos el dictamen de impacto ambiental, ya que éste fue ejecutado sobre el cauce del río Azul, entre otros.<sup>73</sup>

Así pues, se desconoce si durante la edificación del Instituto de la Juventud de Tonalá, el proyecto<sup>74</sup> estuvo siendo revisado por personal técnico del Ayuntamiento de Tonalá, para que se verificara su cumplimiento y si se apegaba también a las normas de ordenamiento de construcción, a otras disposiciones y reglamentos relativos a instalaciones especiales, seguridad y en su caso, diseño urbano e impacto ambiental.

Además, es evidente que dicha construcción también carece de un estudio,<sup>75</sup> autorización o manifestación en materia de impacto ambiental,<sup>76</sup> en el entendido de que este documento es la base de los estudios que deben realizarse para conocer el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que fuera negativo.

Como se ha podido advertir, el río Azul, no sólo ha sufrido un daño ambiental a consecuencia de un impacto adverso, sino que ha sido dañado el ecosistema, ya

---

<sup>73</sup> *Ibidem*, artículos 72, 73, 75, 76, 77.

<sup>74</sup> El cual debió ser analizado por la Dirección General de Infraestructura, Servicios y Desarrollo Sustentable, a través de la Dirección de Obras Públicas, a efecto de señalar errores, omisiones o deficiencias en el proyecto para que éstos se corrigieran y se presentara nuevamente el proyecto. Lo anterior, hasta en tanto no se diera el visto bueno y se aprobara por parte de la dependencia.

<sup>75</sup> Estudio de impacto ambiental: proceso de análisis de carácter interdisciplinario, basado en estudios de campo y gabinete, encaminado a identificar, predecir, interpretar, valorar, prevenir y comunicar los efectos de una obra, actividad o proyecto sobre el medio ambiente. Artículo 2° de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

<sup>76</sup> Impacto ambiental: modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza. Artículo 3° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

que se han producido uno o más impactos ambientales (contaminación con descargas irregulares, depósito de residuos sólidos urbanos, residuos de manejo especial y evidentemente, una grave afectación al construirse un edificio público en uno de los nacimientos del cauce), procesos que han desencadenado un grave desequilibrio ecológico al ser impactos ambientales acumulativos.<sup>77</sup>

No debe pasarse por alto que la responsabilidad de verificar que dicha obra sea apegada a la legalidad y atendiendo a la normativa ambiental es del Ayuntamiento de Tonalá,<sup>78</sup> ya que este ente de gobierno es el encargado de evaluar el impacto ambiental respecto de obras o actividades que no sean competencia de la federación o del estado, y 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, situación que, como ha quedado acreditado, no sucedió.

Por lo anterior, se concluye que es un deber del municipio, como ente garante del medio ambiente, que todo procedimiento que pudiera ser susceptible de generar alteraciones o perjuicios degradantes en el entorno presente y futuro, debe ser analizado por el razonamiento técnico-jurídico, el estudio de impacto ambiental, es la herramienta para determinarlos. Sin este documento no será posible predecir los efectos que la ejecución de los proyectos tendrá sobre el medio ambiente, aunado a que se deja de observar un principio esencial en materia ambiental, a saber: principio de precaución.

El principio de precaución<sup>79</sup> plantea un especial reto en la materia ambiental, al demandar que se tomen decisiones jurídicas ante escenarios de incertidumbre,

---

<sup>77</sup> El efecto en el ambiente que resulta del incremento de los impactos de acciones particulares ocasionados. Artículo 3° del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.

<sup>78</sup> En el artículo 29 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, señala que les corresponderá a los gobiernos municipales, a través de los organismos o dependencias que los cabildos designen, evaluar el impacto ambiental en asuntos que no sean competencia federal o estatal.

<sup>79</sup> Dicho concepto, se remonta al año 1959, cuando apareció por vez primera en la legislación alemana, a saber: Ley Reguladora del Aprovechamiento Pacífico de la Energía Atómica y de la Protección Contra sus Peligros, donde se estableció que procedía la autorización para instalar una central nuclear siempre y cuando se adoptaran las precauciones necesarias de conformidad con el estado de la ciencia y la técnica frente a los daños que pudiera causar la construcción y el funcionamiento de dicha instalación. Cfr. Carlos María Romero Casabona, *Principio de precaución, biotecnología y derecho*, Editorial Comares, Bilbao, España, 2004. Así pues, dicho principio surge como respuesta a las crisis ecológicas.

particularmente incertidumbre científica. Esta situación exige recurrir a diversas fórmulas o herramientas que auxilien a las autoridades a cumplir con el objetivo constitucional y convencional de salvaguardar el medio ambiente. El principio de precaución constituye una herramienta fundamental para resolver aquellas situaciones de incertidumbre que plantea el derecho ambiental.

El principio de precaución no sólo lo encontramos en la norma supranacional, pues en el ámbito nacional se ha ido incorporando al cuerpo normativo mexicano,<sup>80</sup> y éste se aplica cuando se tiene la presunción de que una acción podría causar un riesgo potencial, o también en escenarios en los que aún bajo la observación más rigurosa de los hechos, se suscitan preguntas que no encuentran respuesta, bien porque en ellas mismas se agota la técnica, o porque pasaría un tiempo prolongado para descubrirlas; es decir, resulta fundamental entender que la aplicación del principio demanda un ejercicio activo de la duda, tal como acontece en el caso que nos ocupa, donde aún permea una suspensión definitiva otorgada por un juzgado federal, situación considerada como de “incertidumbre” en torno a la obra.

Sobre este principio, el propio Poder Judicial Federal se ha pronunciado tal como ha quedado asentado anteriormente, robusteciéndose con las siguientes tesis:

**PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN DE DERECHO AMBIENTAL. SU FUNDAMENTO EN LAS OBLIGACIONES DE PROTECCIÓN Y GARANTÍA DEL DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR DE LAS PERSONAS Y ELEMENTOS QUE LE SON PROPIOS.**

De los artículos 1o., párrafo tercero y 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deriva que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, entre ellos, el derecho de toda persona a un ambiente sano para su desarrollo y bienestar. Así, con base en una interpretación progresiva de las obligaciones anteriores, en especial las de protección y garantía, el principio de precaución que rige en esa rama del derecho, previsto en el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de la Conferencia de las Naciones Unidas, encuentra fundamento interno; de ahí que cuando haya peligro de daño grave o irreversible al medio ambiente, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón

---

<sup>80</sup> Artículo 26, fracciones III y IV de la Ley General de Cambio Climático, que dictan lo siguiente: III. Precaución, cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, la falta de total certidumbre científica no deberá utilizarse como razón para posponer las medidas de mitigación y adaptación para hacer frente a los efectos adversos [...]; IV. Prevención, considerando que ésta es el medio más eficaz para evitar los daños al medio ambiente y preservar el equilibrio ecológico...

para postergar la adopción de medidas eficaces (de acción o abstención) en función de los costos, para impedir la degradación de aquél. Por tanto, son elementos de dicho principio: i) la dimensión intertemporal; ii) la falta de certeza científica absoluta del riesgo ambiental; iii) los riesgos tendrán que ser graves e irreversibles; y, iv) la inversión de la carga de la prueba al infractor.<sup>81</sup>

#### MEDIO AMBIENTE. CARACTERÍSTICAS DE LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y PRECAUTORIO, APLICABLES A LOS RIESGOS EN ESA MATERIA.

El principio de prevención conduce a un accionar destinado a evitar o disminuir riesgos ciertos; hay identificación plena del factor que produce el daño y de éste; en cambio, el principio precautorio se aplica a los riesgos inciertos, es decir, se desarrolla dentro de un espectro de incertidumbre en cuanto a la existencia y consecuencias de una conducta o actividad determinada en el medio ambiente, por lo que la elección de las acciones preventivas se lleva a cabo a partir de la evidencia científica existente sobre los posibles impactos de aquélla.<sup>82</sup>

#### PROYECTOS CON IMPACTO AMBIENTAL. LA FALTA DE EVALUACIÓN DE RIESGOS AMBIENTALES EN SU IMPLEMENTACIÓN, VULNERA EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN.

En términos del artículo 15 de la Convención de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conforme al principio de precaución, cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es riesgosa para el medio ambiente, resulta necesario adoptar todas las medidas indispensables para evitarla o mitigarla, aun cuando no exista certidumbre sobre el daño ambiental. Este principio demanda una actuación estatal ante la duda de que una actividad pueda ser riesgosa. En congruencia con lo anterior, una evaluación de riesgos ambientales es una condición necesaria para la implementación de cualquier proyecto con impacto ambiental y, consecuentemente, su ausencia constituye, en sí misma, una vulneración a este principio.<sup>83</sup>

## 2.5 Susceptibilidad de inundaciones en la cuenca del río Azul

El Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred), nos indica que las inundaciones son los eventos que, debido a la precipitación, oleaje, marea de tormenta, o falla de alguna estructura hidráulica provocan un incremento en el nivel de la superficie libre del agua de los ríos o del mar mismo, generando

---

<sup>81</sup> Tesis aislada XXVII.3o.9 CS, Décima época. Registro 2013345. Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 37, diciembre de 2016, tomo II, p.1840.

<sup>82</sup> Tesis aislada, I.3o.A.17 A. Décima época. Registro 2011357. Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 29, abril de 2016, p. 2507.

<sup>83</sup> Tesis aislada 1a. CCXCIII/2018, registro: 2018769, Décima época, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 61, diciembre de 2018, tomo I, p. 390.

invasión o penetración de agua en sitios donde usualmente no la hay y, generalmente, daña a la población, agricultura, ganadería e infraestructura.<sup>84</sup>

Así pues, podemos identificar dos tipos de inundaciones: 1. Las naturales (en peligro de extinción); y 2. Antropogénicas (en incremento) cuyo principal factor es el cambio de uso de suelo agrícola y urbano.<sup>85</sup>

El propio Atlas Municipal de Riesgos por Fenómenos Naturales del Municipio de Tonalá, que data de 2011,<sup>86</sup> publicado dentro del Instituto de Información Estadística y Geografía de Jalisco, señala que sobre el municipio se generan fuertes tormentas de elevada intensidad horaria, las cuales se precipitan en un marco hidrográfico-hidrológico adecuado para la formación y propagación de las avenidas fluviales de carácter torrencial (repentinas) generando lo que se conoce como inundaciones súbitas.

El tema involucra la interacción de múltiples factores que condicionan el comportamiento del sistema hidrológico en su globalidad. Particularmente hablando de los eventos hidrológicos, las actuaciones han incrementado considerablemente la vulnerabilidad y susceptibilidad del territorio, disparando la incidencia de manera considerable en los últimos años. La urbanización ha generado cambios irreversibles en los ambientes naturales, impermeabilizando y compactando el suelo; es decir, modifica la repartición de los componentes del balance hidrológico, alterando las vías naturales de drenaje y aumentando la cantidad y concentración de los contaminantes.<sup>87</sup>

En el presente caso, ha quedado evidenciado que la infraestructura hidráulica del SIAPA ha quedado rebasada. El incremento poblacional, el desarrollo urbanístico sin una planeación adecuada, la falta de educación ambiental de la población que ocasiona un incremento importante en los residuos sólidos urbanos que se tiran en las vías públicas, han originado un incremento en las inundaciones que se sufren anualmente cada temporal.

---

<sup>84</sup> Véase <https://www.gob.mx/cenapred> consultado el 5 de junio de 2019.

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> Véase Atlas Municipal de Riesgos por Fenómenos Naturales del Municipio de Tonalá que data de 2011, en línea <https://www.ieg.gob.mx/contenido/GeografiaMedioAmbiente/ATLAS%20RIESGOS%20NATURALES%20TONALA%202012.pdf> consultado el 5 de junio de 2019.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

Los inconformes señalaron la problemática existente y el riesgo que representan las inundaciones. Por lo anterior, esta Comisión le solicitó a la Proepa que acudiera a efecto de conocer la situación, y señaló que, efectivamente se advertían descargas irregulares en dos puntos cercanos al río, que vertían las aguas directamente en este acuífero, proporcionando las coordenadas de esa zona. Asimismo, la autoridad estatal señaló que la atención que se debía brindar a la zona sería concurrencia entre el Ayuntamiento de Tonalá, el SIAPA y la Conagua.

Por lo anterior, se le solicitó al SIAPA que informara si esa dependencia cuenta con un sistema de monitoreo, revisión que permita el reemplazo de redes de agua potable y drenaje, específicamente en las colonias Loma Dorada, El Zapote, El Pachanguillo y San Elías, del municipio de Tonalá. Al respecto, la dependencia indicó que sí se cuenta con un sistema de monitoreo y revisión permanente en las 1 750 colonias que forman parte del padrón de usuarios de la zona de cobertura que integran los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá, en donde se incluyen las colonias Loma Dorada, El Zapote, El Pachanguillo y San Elías. Dicho monitoreo permite identificar la infraestructura que presenta daños por incidencia de fugas, hundimientos, edad de tubería y presiones de trabajo que se presentan en la red hidráulica de la zona. Lo anterior da pauta para manejar programas preventivos, que consisten en la instalación de válvulas reductoras de presión, cambio de lías de agua potable y alcantarillado por el método de perforación direccional, sistema de rehabilitación de tuberías sin excavación (manga), excavación a cielo abierto y construcción de circuitos hidrométricos. Asimismo, se tienen programas correctivos, los cuales consisten en reparaciones puntuales donde se presenta el desperfecto.

El SIAPA a petición de esta defensoría y de la Proepa, llevó a cabo un recorrido en la zona para identificar descargas irregulares en los colectores de la zona. El 31 de enero de 2018 acudió personal de la Superintendencia de Operación y de la Subdirección de Alcantarillado, quienes señalaron que en los puntos que proporcionó la Proepa en el oficio Proepa D012/025/18 no se había encontrado ningún escurrimiento de aguas negras, indicando que la red de alcantarillado sanitaria existente se encontraba en condiciones normales de operación, con un diámetro de 15”, y se mencionó que la red existente es combinada, no es exclusivamente sanitaria, la cual en época de temporal trabaja a su capacidad total.

Lo anterior se contradice con lo señalado por el encargado de la sección de Alcantarillado del SIAPA, quien en su visita del 28 de junio de 2018 con autoridades estatales, municipales, inconformes y vecinos, señaló que era una realidad los brotes de aguas negras en la zona, por lo que la dependencia realizaba mantenimiento y reparaciones constantemente, pero al no tener capacidad para monitorear todos los días, lo hace una vez a la semana, ante lo cual solicitó la colaboración de los presentes para que se reportara de inmediato cualquier problema para atenderlo con prontitud.

Así pues, encontramos que la problemática de las redes hidráulicas es la causa principal de las inundaciones que anualmente se sufren en la zona. La Subdirección de Alcantarillado del SIAPA, indicó que al menos esa dependencia tiene identificados cuatro puntos de inundación dentro del municipio de Tonalá, de acuerdo con las incidencias presentadas durante los años en el temporal, que son las siguientes:

- Emiliano Zapata y Alberca
- Avenida Patria Oriente entre González Ortega y Morelos
- Avenida Malecón entre Periférico y Techaluta
- Arroyo de Enmedio y Cuatro Caminos

Imagen 9.

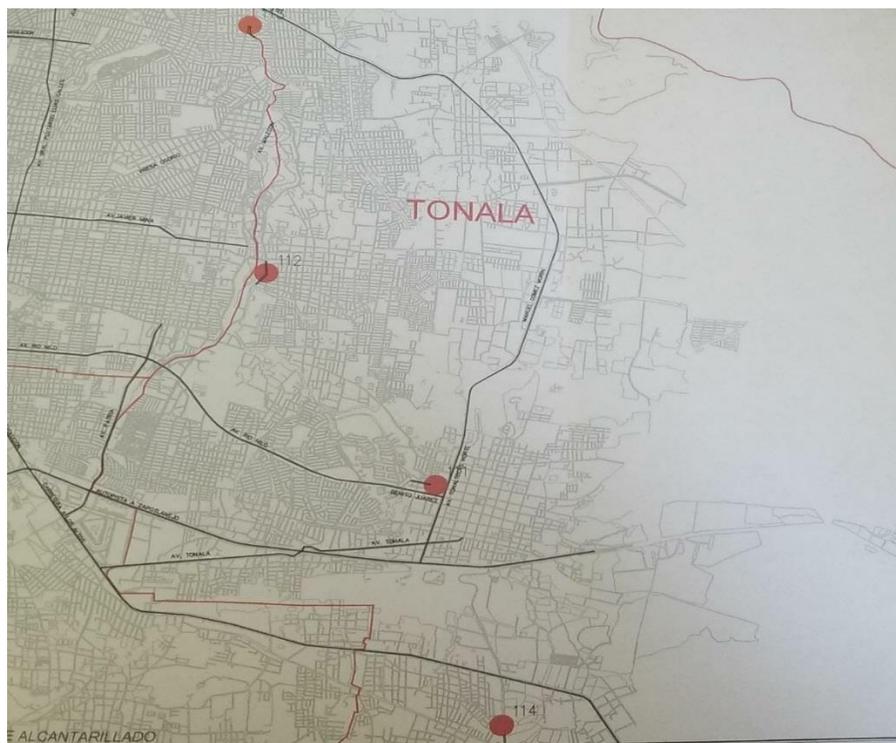


Imagen proporcionada por el SIAPA<sup>88</sup>

El perímetro que comprende el punto de inundación Emiliano Zapata y Alberca, es el más cercano al cauce del río Azul. La interrelación de la cuenca y el agua que en ella se capta es una fuente natural de vida para el ser humano. Sin embargo, cuando ocurren fenómenos adversos como inundaciones, sequías o su contaminación, se convierte en un grave riesgo para las comunidades.

Por lo tanto, el recurso hídrico y la gestión a nivel de cuenca es el elemento integrador que implica un equilibrio entre el aprovechamiento adecuado de los recursos, una distribución urbana compatible con la conservación de los ecosistemas a través de la organización y las demandas de la sociedad y las autoridades, a fin de garantizar la permanencia de los derechos individuales, colectivos y ambientales.

Lo anterior tiene relación en cuanto a que el propio director de Planeación del ayuntamiento señaló en la visita de campo del 28 de junio de 2018, que las inmediaciones del río Azul no debieron urbanizarse, ya que no existe un drenaje pluvial, y coincidió en que el área debe ser una reserva urbana de gestión

<sup>88</sup> Anexo agregado al oficio SJ/2675/2018, signado por la titular de la Subdirección Jurídica del SIAPA.

integral, para lo cual señaló que el ayuntamiento ya estaba trabajando en ello, pero que se necesitaba también del apoyo constante de la ciudadanía para que no se depositaran residuos sólidos urbanos.

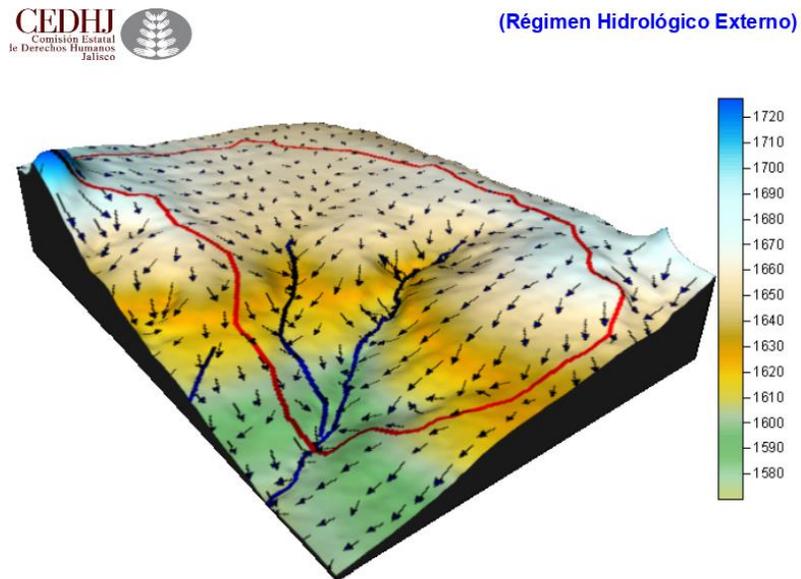
Personal de la Unidad de Análisis y Contexto de esta defensoría realizó una “caracterización hidrográfica y social de la cuenca del río Azul”. En dicho estudio se identificó que su cuenca comprende 416.6 hectáreas, en las que se localizan 25 colonias del municipio de Tonalá, con una proporción poblacional de 48 736 habitantes aproximadamente. Esto, de acuerdo con la información obtenida en la plataforma del Sistema de Planeación y Gestión Metropolitana del Imeplan.<sup>89</sup>

Así pues, no debemos olvidar que el régimen hidrológico externo de la cuenca a la que pertenece el río azul, se encuentra determinada por una serie de características físicas, climáticas y fisiográficas, que dan a la red fluvial peculiaridades que se manifiestan en sus escurrimientos, mismo que al verse alterados por parte del desarrollo urbano, perturban significativamente el comportamiento de éste, como se puede observar en las siguientes imágenes:

Imagen 10.

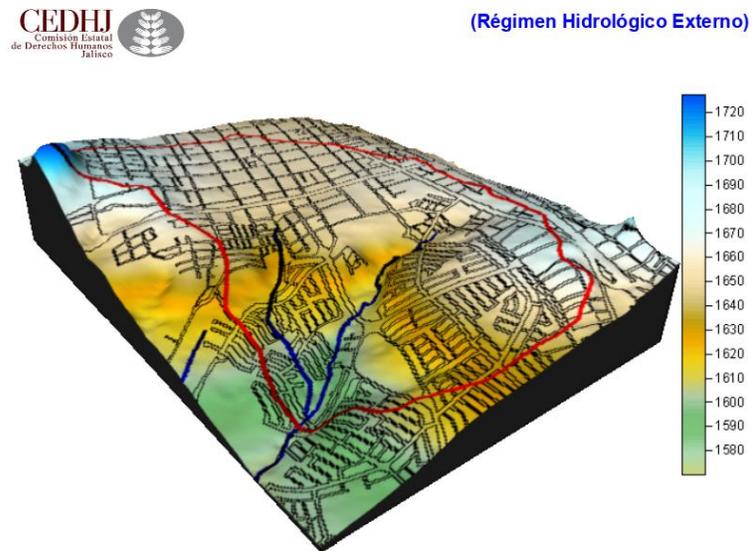
---

<sup>89</sup> Instituto Metropolitano de Planeación del AMG.



Elaboración por parte del personal de la Unidad de Análisis y Contexto de la CEDHJ

Imagen 11.



Elaboración por parte del personal de la Unidad de Análisis y Contexto de la CEDHJ

Imagen 12.



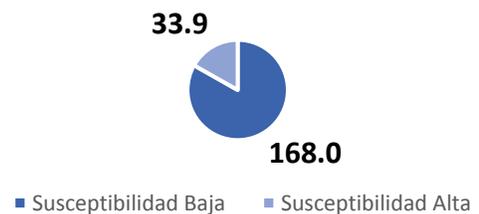
Elaboración por parte del personal de la Unidad de Análisis y Contexto de la CEDHJ

Por otro lado, se delimitó una superficie de 202.0 hectáreas, susceptibles de inundación en alto grado, lo que representa 48.7 por ciento de la superficie total del polígono de estudio; 168.0 hectáreas se encuentran con “susceptibilidad baja” que representa 83.18 por ciento, y 33.9 por ciento son hectáreas con un grado de “susceptibilidad alta” que representan 16.81 por ciento del área total de la superficie susceptible de sufrir inundaciones, tal como se señala a continuación:

Imagen 13.

Grado de susceptibilidad	
AltaA (33.9 has)	Baja (168 has)
Balcones del Rosarito	Tonalá Centro
Francisco Villa	La Alberca
San Elías	Hidalgo
Hidalgo	San Elías
Tonalá Centro	El Zapote
	Francisco Villa
	Loma Dorada Delegación D
	Loma Dorada Delegación C
	Loma Dorada Delegación A
	Loma Dorada Delegación B
	Balcones del Rosarito
	Puesta del Sol
	Las Águilas
	Coto Tonalá
	Balcones del Rosario

Grado de susceptibilidad de inundación dentro de la superficie en hectareas del polígono de estudio



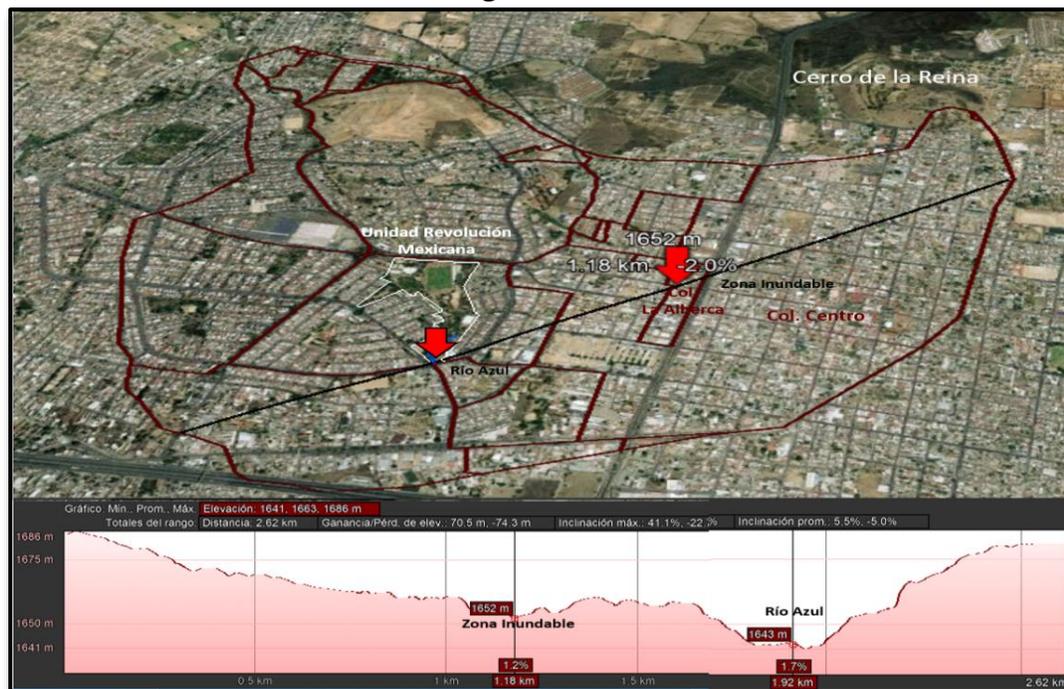
Fuente: Capa de Susceptibilidad de inundación de Atlas de Riesgo de plataforma Imeplan

En las 202 hectáreas de susceptibilidad de inundación, se localizan 15 colonias dentro de un grado de susceptibilidad de inundación; seis que no cuentan con algún grado de área de susceptibilidad y cuatro que no entran dentro del polígono, pero sí como marcación perimetral.

Se observa una relación geográfica dentro del polígono en estudio, delimitado en el área de superficie con susceptibilidad a inundación, que inicia en la altura del cerro de la Reina hacia la colonia Francisco Villa, con mayor área de cobertura de grado de susceptibilidad a inundación en las faldas del cerro, con dirección hacia el río Azul.

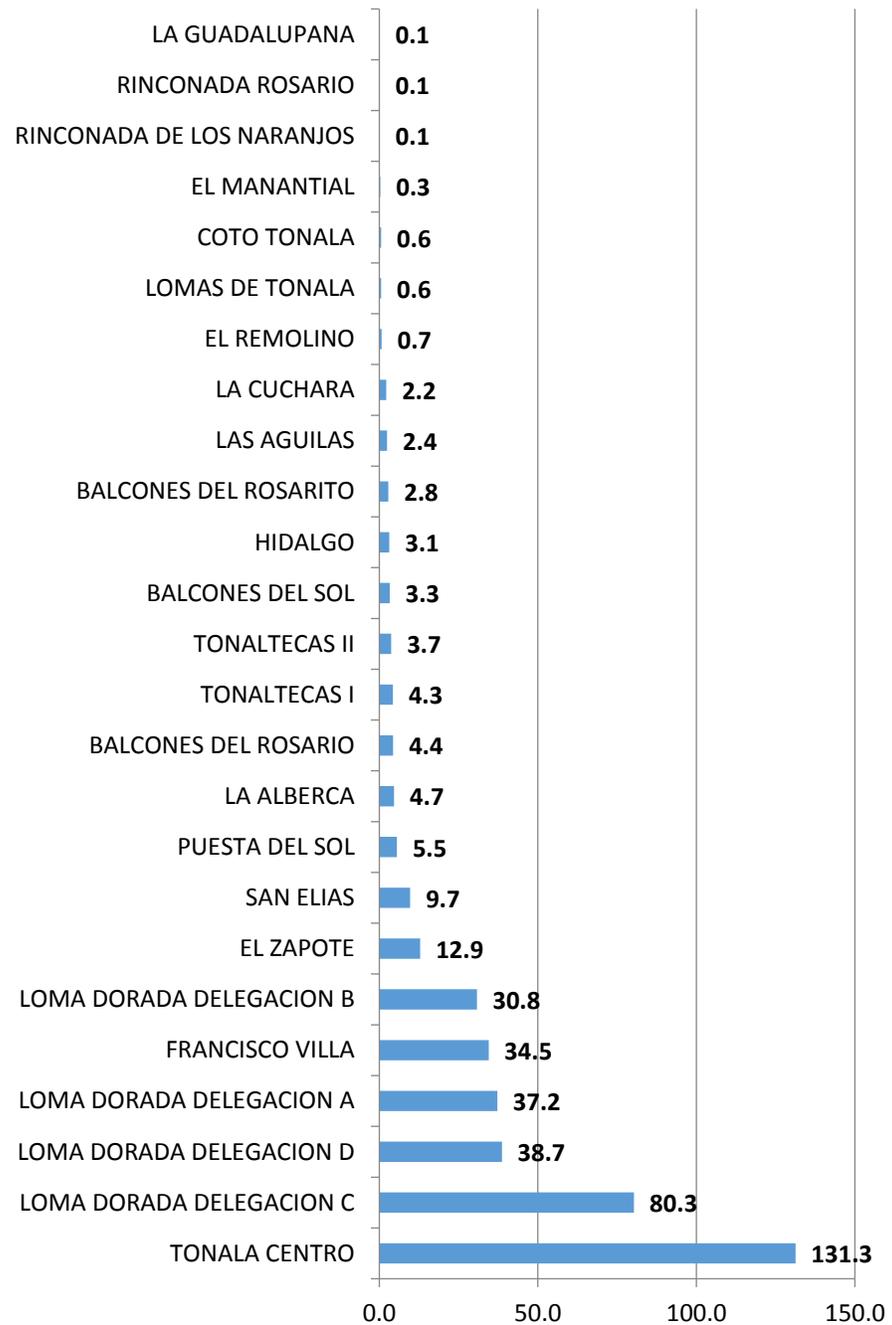
Colonias y grados de susceptibilidad de inundación, misma zona donde se localiza la colonia Tonalá Centro, con casi toda su superficie con los dos grados de susceptibilidad, así como La Alberca, colonias que sufrieron severos daños durante la tormenta del 22 de julio de 2013, dado que se encuentran en una depresión topográfica, lo que ocasiona inundaciones asociadas a un alto grado de escorrentía superficial en épocas de lluvia, por las dificultades de infiltración en las partes altas y medias de la cuenca, debido a una escasa vegetación y urbanización y poca vegetación, como se señala:

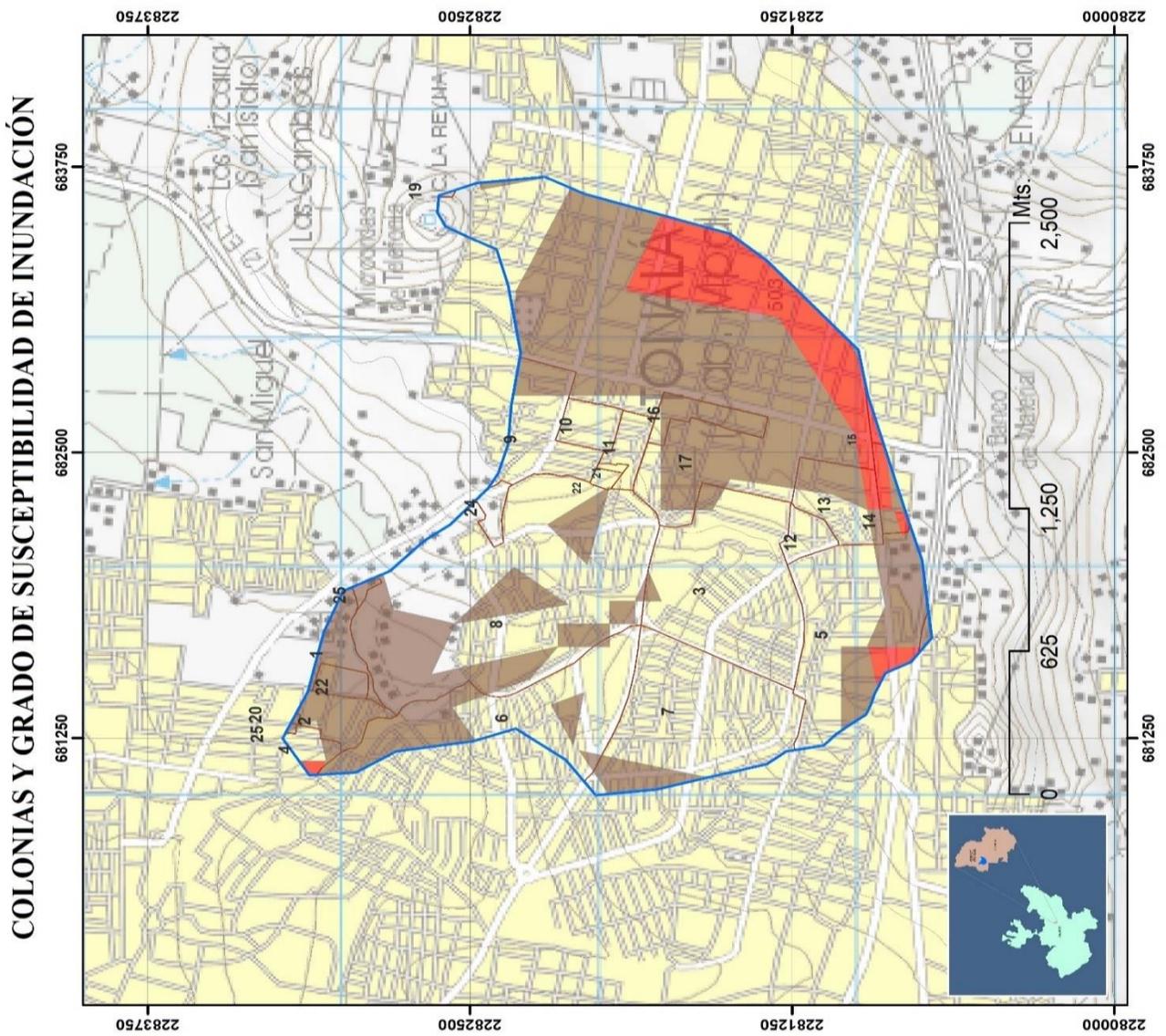
Imagen 14.



Fuente: Capa de colonias y de Susceptibilidad de inundación del Atlas de riesgo de la plataforma Imeplan

**Colonias con mayor superficie en hectareas del poligono de  
la cuenca del Río Azul**





Fuente: Capa de colonias y de Susceptibilidad de inundación de Atlas de Riesgo de plataforma Imeplan

Como se puede advertir del propio Atlas de Riesgo del municipio y del análisis que realiza personal técnico de esta Comisión, el crecimiento urbano desordenado dentro de la superficie materia del presente estudio ha hecho que sea cada vez más difícil la protección de los diferentes espacios de la cuenca, lo que está propiciando una degradación ambiental ocasionada por la insuficiencia en la infraestructura y servicios urbanos. Por ello, la sociedad organizada ha sumado esfuerzos con el objetivo de proteger dicha área, a través de la iniciativa que nos ocupa.

El área a proteger se caracteriza por su capacidad de infiltración de agua que proviene de las partes altas localizadas en el cerro de la Reina, y se presume que esto es debido a que constituye una zona de recarga con una escasa vegetación que se encuentra estrechamente vinculada con los fenómenos de inundación que sufren las colonias situadas en las partes bajas del cerro. Tal situación pone en riesgo la seguridad personal y patrimonial de la población, y es el reflejo de la disminución y ausencia del caudal en el cauce del río Azul, debido a la impermeabilización, además de la construcción de obras como el Instituto de la Juventud, que sepultan manantiales sin contar con los estudios correspondientes en materia de impacto ambiental, ni con los estudios que informen el funcionamiento hidrológico, de los impactos urbanos y cambio en las condiciones del agua superficial.

Esta Comisión advierte que las inundaciones en la cuenca, se deben, como se ha señalado, a un desordenado crecimiento urbano, una insuficiente capacidad de alcantarillado sanitario y de mantenimiento, así como a la falta de inspección y vigilancia, lo que provoca una contaminación severa y permanente debido a los daños en las tuberías y de los sistemas de drenaje provenientes de los edificios habitacionales que colindan la unidad deportiva Revolución,<sup>90</sup> poniendo en riesgo la salud y la calidad de vida de toda la población (evidencia 26).

A lo anterior se le suma la falta de posicionamiento de la Conagua para que ésta dictamine el tamaño de la cárcava, profundidad del cuerpo de agua, jurisdicción y si el Instituto de la Juventud del Ayuntamiento de Tonalá efectivamente está construido sobre cauce federal y en todo caso, si ha sido o no invadida la zona federal del cauce del río Azul.

---

<sup>90</sup> Información obtenida del recorrido de inspección realizado el 26 de marzo de 2019 con autoridades municipales y la parte quejosa.

Así pues, se advierte que la zona es víctima de una evidente ausencia en la organización y transversalidad de las instancias de gobierno que convoque a la participación social, ya que las autoridades municipales y estatales han señalado la importancia de que el tema sea atendido de manera concurrente, en donde la Conagua forma parte trascendental, ya que existen puntos en los que deberá contarse con su permiso para poder llevar a cabo acciones.

## **2.6 La degradación ambiental y su relación con la inseguridad en la cuenca del río Azul**

Si bien la presente inconformidad se inició por la afectación ambiental en la cuenca del río Azul, esta Comisión advirtió durante la integración del expediente y ante las múltiples visitas que personal de esta defensoría llevó a cabo en la zona, un padrón delincuenciales que genera contaminación del cuerpo de agua. Éste se materializa en:

- Descargas clandestinas provenientes de tuberías rotas en pozos de visita, causado por delito de robo, según testimonio del personal del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA).
- Reuniones para-sociales de individuos que generan delitos ecológicos, acumulación de basura, escombros y cadáveres de animales. La concentración de residuos, a su vez, atrae a personas en situación de calle y otras poblaciones con fines vandálicos, en busca del aprovechamiento de los desperdicios.

En ese sentido, es pertinente subrayar que la falta de atención a la inseguridad en la zona como parte de la contaminación por causas estructurales, impediría que la violación del derecho a un medio ambiente sano sea un hecho cuya no repetición pueda garantizarse. La actuación delictiva continuaría sin ser afectada y por lo tanto, las acciones que ejerzan autoridades municipales y estatales podrían nuevamente ser amenazadas, ya que durante los recorridos por la unidad deportiva Revolución y sus inmediaciones, se entrevistó a vecinos de la zona, quienes señalaron que la infraestructura del SIAPA es obsoleta, aunado a que la delincuencia suele destruirla, lo cual hace evidente la interrelación y vinculación

directa entre la inseguridad y los conflictos ambientales<sup>91</sup> que aquejan al río Azul.

Así pues, encontramos cómo las poblaciones con conductas ilícitas han afianzado una serie de factores reconocidos como precipitadores situacionales del delito: la condición de territorialidad, entre otros, de forma que cualquier actuación institucional para la atención de recursos naturales sin considerar la neutralización de dichos elementos, tendría éxito por muy poco tiempo, menoscabando el perfil delictivo, un acto proveniente del otro.<sup>92</sup>

Debemos recordar que el concepto de seguridad emana del latín *securitas*, que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto por “se” que quiere decir sin y “cura”, que se refiere a cuidado o procuración. Lo anterior debe traducirse en “sin temor”, “despreocupado” o “sin temor a preocuparse”.<sup>93</sup> La seguridad es una de las exigencias más sentidas de la sociedad civil y necesita ser atendida de manera eficiente y oportuna por el Estado.

La seguridad es un derecho humano de naturaleza social, que se encuentra contenido en el artículo 21 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que, dicho sea de paso, es el fundamento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual establece como ejes principales: la prevención, la investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas. Situaciones que evidentemente urge que sean

---

<sup>91</sup> El término conflicto proviene de la palabra latina *conflictus* que significa choque. Hablar de él es referirse a una situación en la que un actor o actores se encuentran en oposición consciente con otro(s) actor(es) (que pueden ser persona (s), grupo(s), organización social o institución), debido a que persiguen objetivos contrarios, lo que los coloca en extremos antagónicos, en situación de enfrentamiento, confrontación y lucha.

Por su parte, el término “ambiental” hace referencia a todo proceso que expresa una relación entre la naturaleza y la cultura. El conflicto ambiental se produce en el proceso humano de apropiación y transformación de la naturaleza y los sistemas tecnológicos que sobre ella intervienen, de dos maneras: 1. Como choque de intereses entre quienes causan un problema ecológico y quienes reciben las consecuencias o impactos dañinos de dichos problemas, y 2. Como desacuerdo o disputa por la distribución y uso de los recursos naturales entre los pobladores de un territorio determinado. Este tipo de conflictos ambientales se dan alrededor de la propiedad o posesión de los recursos naturales que necesitan las personas, comunidades y naciones para producir bienes y servicios que satisfagan sus necesidades. Véase Ana Patricia Quintana Ramírez, *El conflicto socioambiental y estrategias de manejo*, en línea [https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Conflictos\\_socioecologicos/conflicto\\_socioambiental\\_estrategias%20manejo.pdf](https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Conflictos_socioecologicos/conflicto_socioambiental_estrategias%20manejo.pdf) consultado el 8 de junio de 2019.

<sup>92</sup> Cfr. Laura Vozmediano y César San Juan Guillén, *Criminología ambiental. Ecología del delito y la seguridad*, Editorial UOC, Barcelona, España, 2010.

<sup>93</sup> Verónica Guadalupe Valencia Ramírez, “La seguridad pública como un derecho humano”, Quinto Certamen de Ensayo sobre Derechos Humanos”, LIV Legislatura del Estado de México y Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, primera edición, julio de 2002, p. 8.

atendidas en las inmediaciones del cauce del río Azul para que los índices de criminalidad bajen y se logre perpetuar las acciones de las autoridades.

Como ha quedado señalado en el ámbito internacional, la ONU, a través de su Programa para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), ha abordado el tema de la seguridad desde una perspectiva más amplia. En función de ello surge el programa Ciudades más Seguras, cuyo objetivo es desarrollar competencias en el ámbito local para combatir adecuadamente la inseguridad urbana y de ese modo contribuir al establecimiento de una cultura de prevención.

En este programa se estableció que la criminalidad es: “... el resultado no sólo de una sociedad desigual y exclusiva, sino también de una falta de control institucional y social. Una planificación urbana inadecuada y la exclusión fomentan el crimen y la violencia...”.<sup>94</sup>

La discusión sobre el tema de seguridad ha despertado el interés por otros términos análogos que se encuentran interrelacionados, como lo son: la seguridad humana, la seguridad urbana y la seguridad ciudadana, entre otros.

El concepto de “seguridad humana” surge por primera vez en el informe anual de 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 27, capítulo 2, denominado: “Nuevas dimensiones de la seguridad humana”, donde se destacaron cuatro características básicas en el tema, que son: universalidad, interdependencia de sus componentes, centrada en las personas y mejor garantizada mediante la prevención temprana, y con siete ámbitos relacionados: seguridad económica, alimentaria, de salud, del medio ambiente, personal, comunitaria y política.

En este mismo rubro, en el párrafo 143 de la Resolución 60/1 aprobada por la Asamblea General,<sup>95</sup> estableció lo siguiente:

Seguridad humana 143. Subrayamos el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Reconocemos que todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria,

---

<sup>94</sup> Recomendación general 2/2018 de la CEDHJ, emitida el 13 de marzo de 2018, sobre el derecho a la seguridad ciudadana y los derechos humanos de las comunidades universitarias de Jalisco.

<sup>95</sup> Resolución 60/1 del 24 de octubre de 2005, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, párrafo 143 del documento final, octava sesión plenaria (16 de septiembre de 2005).

a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano...

La seguridad humana subraya la necesidad de contar con una nueva estructura que combine los programas de paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos más eficaces, eficientes y orientados a la prevención. El marco de protección y empoderamiento de la seguridad humana promueve la adopción de medidas centradas en las personas, profundas, apropiadas a cada contexto y orientadas a la prevención, con las que se intenta reducir la posibilidad de que se produzcan conflictos, ayudan a superar los obstáculos que entorpezcan el desarrollo y promueven los derechos humanos de todos.

La suma de estos esfuerzos por mejorar la situación de la seguridad humana se ve reflejada en la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat,<sup>96</sup> donde los jefes de Estado y de Gobierno y las delegaciones oficiales de los países reunidos, en el punto 4, se pronunciaron por mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos, luchar contra el deterioro de las condiciones que, en la mayoría de los casos, y sobre todo en los países en desarrollo, han alcanzado dimensiones críticas, prestando atención prioritaria a las personas sin hogar; el aumento de la pobreza; el desempleo; la exclusión social; la inestabilidad de la familia; la insuficiencia de recursos; la falta de infraestructura y servicios básicos; la ausencia de una planificación adecuada; el aumento de la inseguridad y de la violencia; la degradación del medio ambiente y el aumento de la vulnerabilidad ante los desastres.

La seguridad urbana se considera un asunto de gran preocupación en las ciudades de todo el mundo, independientemente del grado en que se vean afectadas por la delincuencia y la violencia. Partiendo de lo específico a lo general, podríamos señalar que la seguridad es un aspecto relevante desde el punto de vista tanto individual como social, entendiendo por estos últimos aquellos que proceden de características organizacionales, situacionales o propios de grupos sociales.

En las últimas décadas, garantizar la seguridad en las ciudades ha sido una constante de los gobiernos locales y también es identificado como uno de los ejes centrales en el sostenimiento de la calidad de vida. Lo anterior hace una clara y

---

<sup>96</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), 18a sesión plenaria, Estambul, Turquía, del 3 al 14 de junio de 1996.

fuerte demanda social que exige ciudades y espacios urbanos más seguros y que concierne directamente a los responsables del planeamiento y de la construcción de las ciudades.<sup>97</sup>

Para algunos, la definición actual de la seguridad urbana es complementaria de la prevención del delito, y busca la forma de mejorar los derechos individuales de una persona y su bienestar, desde el punto de vista de su integridad física, social y psicológica, además de abordar la prevención del delito y la violencia. Por tanto, la seguridad urbana comienza a partir de la observación de que un desarrollo urbano y una gobernanza local inadecuados y los patrones de exclusión social y territorial fomentan la delincuencia y la violencia. Desde esta perspectiva, la seguridad urbana adopta un proceso participativo que engloba a toda la ciudad para abordar los factores de riesgo y, sobre todo, los factores de protección frente a la inseguridad en las ciudades, creando las condiciones para unas ciudades más sostenibles, inclusivas, cohesionadas y justas.<sup>98</sup>

La seguridad urbana es una importante cuestión política, social y económica. Durante los últimos veinte años ha crecido considerablemente el conocimiento en este ámbito, desde la aprobación de las primeras Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Urbana en 1995. Las Directrices de Seguimiento de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito de 2002 afirman que “hay indicios claros de que las estrategias de prevención del delito bien planificadas no solo previenen el delito y la victimización, sino que también promueven la seguridad de la comunidad y contribuyen al desarrollo sostenible de los países”, lo cual se ha reflejado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la Agenda 2030.<sup>99</sup>

En la Agenda 2030, la primera meta en materia urbana implica que la comunidad internacional reconozca el papel fundamental de las ciudades en el desarrollo sostenible. No obstante lo anterior, en la actualidad no existe una definición

---

<sup>97</sup> Véase *Planificación, diseño urbano y gestión para espacios seguros*, Manual de líneas guía para la planificación y el diseño urbano desde una perspectiva de seguridad, resultados de la acción Safepolis cofinanciada de la Comisión Europea-Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad, Laboratorio Qualità Urbana e Sicurezza, Politécnico di Milano, 2007, en línea <http://www.costtu1203.eu/wp-content/uploads/2014/10/Manual-Espanol.pdf> consultado el 8 de junio de 2019.

<sup>98</sup> Véase 5º Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Cotidiana: las ciudades y la Nueva Agenda Urbana, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, Montreal, Canadá, 2016, en línea <http://www.crime-prevention-intl.org/es/publicaciones/informe/informe/article/5e-rapport-international-sur-la-prevention-de-la-criminalite-et-la-securite-quotidienne-les-vi.html> consultado el 8 de junio de 2019.

<sup>99</sup> *Ibidem*.

internacionalmente compartida sobre el significado de “urbano”. Algunos dicen que su definición está relacionada con la capacidad productiva, centrada en torno a actividades no agrícolas,<sup>100</sup> mientras que otros, entre ellos la División de Estadística de las Naciones Unidas, usan el término “urbano” para ciudades de más de cien mil habitantes. De cualquier manera, parece haber un consenso en que está aumentando la interconexión entre las ciudades y las zonas rurales y que las líneas que las separan son cada vez más finas.<sup>101</sup>

Así pues, los asentamientos urbanos no planeados, sin duda representan un desafío para la seguridad urbana, al ser zonas caracterizadas por la falta o mala atención en cuanto a servicios municipales, abandono de mobiliario público, ausencia de autoridades, lo que genera sin duda altos índices de inseguridad y delincuencia y de desigualdades urbanas.

La seguridad es fundamental tanto para la satisfacción de las necesidades del individuo como para el desarrollo social, económico, democrático y ambiental de la colectividad. Sin embargo, la seguridad se ve perturbada por el delito. El delito es la expresión de la existencia de una víctima, de un delincuente y de la concurrencia de circunstancias que en múltiples ocasiones se estila asociar con el entorno en el que se suscita. Así pues, el grado de concurrencia, las características y los efectos que produce, suelen generarse y vincularse directamente con espacios altamente vulnerables y con ausencia de autoridades.

Por lo anterior, es necesario que los entes de gobierno, de manera coordinada, apliquen políticas públicas preventivas que abarquen transversalmente distintos puntos (educacionales, culturales, ambientales, sociales, económicos, sanitarios y de administración y justicia). Lo anterior probará estrategias de éxito en la prevención del delito y de seguridad urbana.

Como puede advertirse, la seguridad urbana se va integrando cada vez más como un tema transversal en el desarrollo sostenible y la gobernanza de las ciudades.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Tarek Rashed y Carsten Jürgens (editores), *Remote sensing of urban and suburban areas*. Dordrecht; Editorial Springer, Inglaterra, 2010.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Comisión de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal: contribución a 2014. Segmento de integración del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc), Viena, en línea [https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CCPCJ/Resolutions\\_Decisions/Resolutions\\_1990-1999.html](https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CCPCJ/Resolutions_Decisions/Resolutions_1990-1999.html) consultado el 9 de junio de 2019.

Hoy en día se reconocen las conexiones entre la seguridad y el diseño físico y la infraestructura, así como los vínculos con la gobernanza.<sup>103</sup> Así pues, resulta evidente la necesidad de que el desarrollo sostenible sea una realidad y que para esto se pongan en marcha estrategias y políticas públicas de seguridad y de prevención de la delincuencia urbana bien planificadas, que abarquen a toda la ciudad y de manera prioritaria aquellas zonas abandonadas por las autoridades, en donde la vinculación entre las afectaciones a otros derechos humanos sea latente, como en el presente caso, situación que hará visibles las acciones que se necesitan para incluir estrategias de seguridad urbana basadas en derechos para incluir elementos de desarrollo social, económico, ambiental, etcétera.

Por su parte, la seguridad ciudadana es el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público, e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento.<sup>104</sup>

La seguridad ciudadana no trata simplemente de la reducción de los delitos, sino de una estrategia cuidadosa y multifacética para mejorar la calidad de vida de la población, de una acción comunitaria para prevenir la criminalidad, del acceso a un sistema de justicia eficaz, y de una educación que esté basada en los valores, el respeto por la ley y la tolerancia.

Los Estados participantes reconocieron además, en el punto 8 del Programa Hábitat, que las dificultades a que se enfrentan las ciudades y los pueblos son la escasez de recursos financieros, la falta de oportunidades de empleo, el aumento de personas sin hogar y de asentamientos precaristas; el incremento de la pobreza y el desequilibrio entre ricos y pobres; el aumento de la inseguridad y de los índices de delincuencia. Y en el punto 25 de dicho instrumento mencionaron que las violaciones de derechos humanos, los desequilibrios económicos, la pobreza, la delincuencia organizada y la corrupción, entre otros, son destructivos para los asentamientos humanos, por lo que deben ser denunciados y desalentados por todos.

---

<sup>103</sup> ONU-Hábitat, “Mejorando la Seguridad Urbana y Seguridad Informe Global De Asentamientos Humanos 2007”, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Inglaterra, 2007.

<sup>104</sup> Sinopsis: Seguridad Ciudadana, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, Nueva York, NY, 30 de enero de 2013.

Finalmente, en el párrafo 123 del programa ya referido,<sup>105</sup> se citó lo siguiente:

Para prevenir, reducir y eliminar la violencia y la delincuencia, los gobiernos a los niveles apropiados, especialmente a nivel local y en colaboración con todas las partes interesadas, deben:

a) Diseñar, crear y mantener asentamientos humanos habitables en los que se fomente la utilización de los espacios públicos como centros de vida comunitaria, de modo que no se transformen en lugares propicios para las actividades delictivas;

b) Sensibilizar a la opinión al respecto e impartir educación, en un esfuerzo por mitigar el delito y la violencia y reforzar la sociedad;

c) Fomentar la prevención de la delincuencia mediante el desarrollo social y la búsqueda de formas de ayudar a las comunidades a hacer frente a los factores subyacentes que menoscaban la seguridad ciudadana y propician la delincuencia, por ejemplo, haciendo frente a problemas críticos como la pobreza, la desigualdad, las tensiones familiares, el desempleo, la falta de oportunidades de educación y de trabajo y la inexistencia de atención de salud, comprendidos los servicios de salud mental;

d) Alentar a los jóvenes y a los niños, en particular a los niños de la calle, a convertirse en partes interesadas en su propio futuro y en el de su comunidad por medio de la educación, el esparcimiento y la capacitación y el asesoramiento para obtener empleo, actividades que puedan atraer inversiones del sector privado y el apoyo de organizaciones sin fines de lucro;

e) Incrementar la seguridad de la mujer en la comunidad, teniendo en cuenta en las políticas y los programas de prevención de la delincuencia las necesidades de uno y otro sexo; ello puede lograrse procurando que los encargados de aplicar esas políticas conozcan y comprendan mejor las causas, las consecuencias y los mecanismos de la violencia contra la mujer;

f) Establecer programas encaminados a perfeccionar las aptitudes de los líderes locales en materia de formación de grupos, solución de conflictos e intervenciones;

g) Cuando proceda, promover la seguridad personal y reducir el temor mejorando los servicios de policía, exigiéndoles una mayor responsabilidad ante la comunidad a la que prestan servicios, y estimulando y facilitando, siempre que sea posible, la adopción de medidas y sistemas legítimos de prevención de la delincuencia basados en la comunidad;

---

<sup>105</sup> “Instrumento de evaluación de las necesidades en materia de prevención de la delincuencia”, en línea <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/CrimePreventionAssesemntToolSpanish.pdf> consultado el 7 de junio de 2019.

- h) Ofrecer sistemas de justicia locales que sean accesibles, económicos, imparciales, ágiles y humanitarios, entre otras cosas facilitando y fortaleciendo, cuando proceda, las instituciones y los procedimientos tradicionales existentes para resolver controversias y conflictos;
- i) Impulsar el establecimiento de programas y proyectos basados en la participación voluntaria, especialmente de los niños, los jóvenes y las personas de edad, para prevenir la violencia, inclusive la violencia en el hogar, y la delincuencia;
- j) Adoptar medidas concertadas y urgentes para dismantelar las redes internacionales y nacionales de proxenetismo

Finalmente, la Declaración sobre las Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio, en su punto 54, abonó al tema de la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia, de la siguiente manera:

54. Resolvemos también promover medidas más enérgicas contra la delincuencia y la violencia urbana, en particular la violencia contra las mujeres, los niños y las personas de edad, mediante una respuesta coordinada a todos los niveles, de acuerdo, según proceda, con planes integrados de acción para la prevención de la delincuencia. Esos planes podrían incluir un diagnóstico de los fenómenos delictivos, la identificación de todos los interlocutores pertinentes en el ámbito de la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia, el establecimiento de mecanismos de consulta para idear una estrategia coherente y la elaboración de soluciones posibles para esos problemas...

De lo anterior podemos inferir que evidentemente al hablar de temas sobre seguridad pública, sin duda alguna relacionamos también los términos análogos que se encuentran interrelacionados, como ha quedado señalado: seguridad humana, seguridad urbana y seguridad ciudadana.

Atendiendo a lo explicado, podemos advertir que existe una clara vinculación e interdependencia entre el derecho humano al medio ambiente y el derecho a la seguridad, ya que al analizarse los índices delictivos urbanos, sin duda se estudian sus características para conocer la forma en la que van evolucionando. Así pues, se toma en consideración el contexto en el cual se llevan a cabo, el territorio, la edad y género de los actores, presencia o ausencia de autoridades, pautas culturales y educacionales, edificaciones, concentraciones altas de población, producción, baja proporción de espacios libres de uso público, la temporalidad, etcétera.

Por esas razones, y más allá de que puedan identificarse factores que relacionen los diferentes tipos de delincuencia en zonas urbanas, es incuestionable que el conocimiento y estudio de algunas formas concretas de violencia y sus nexos con la distribución espacial de otras variables analíticas influye de forma generalizada para identificar su vinculación con algunos comportamientos relacionados con la seguridad urbana y, evidentemente, con el medio ambiente.

Una vez establecida la vinculación entre la seguridad humana, la seguridad urbana y la seguridad ciudadana, se advierte que la seguridad pública es una responsabilidad indelegable del Estado, ya que sin esta resulta evidente la vulneración de un gran número de derechos humanos.

En el caso que nos ocupa, como ha quedado señalado en el cuerpo de la presente Recomendación, se advierte cómo la degradación del medio ambiente en la cuenca del río Azul no solamente ha propiciado la violación de este derecho, sino también del derecho humano a la salud, al desarrollo, a la legalidad y seguridad jurídica y evidentemente, a la seguridad pública. Lo anterior, en virtud de que el goce del derecho a un medio ambiente sano, aunado al de la recreación, tendría la imposibilidad de concretarse en un área de riesgo para la integridad física y patrimonial. Es decir, la sola limpieza del cauce no significaría la recuperación plena del espacio público, parte del objetivo de la Recomendación presentada por esta defensoría.

Para esta defensoría de derechos humanos no pasa inadvertida la importancia de la vinculación entre el detrimento ecológico del espacio<sup>106</sup> y la situación de inseguridad que viven las zonas aledañas a la cuenca del río Azul. Lo anterior establece la íntima vinculación que guarda el ambiente y la seguridad desde la teoría de la prevención del crimen, a través del diseño ambiental (CPTED, por sus siglas en inglés), afirmando cómo la actividad delincuencia se desarrolla en espacios que los residentes y autoridades no pueden reclamar mediante actividades legítimas. La Unidad de Análisis y Contexto de la CEDHJ realizó una evaluación del polígono recorrido el 29 de marzo de 2019, desde una

---

<sup>106</sup> Dichos conflictos ambientales se manifiestan como conflictos políticos, sociales, económicos, culturales, étnicos, religiosos y territoriales, o como conflictos por recursos naturales de interés nacional. Son conflictos tradicionales inducidos por una situación de degradación ambiental causada por una sobre utilización (o mala administración) de los recursos, contaminaciones, o empobrecimiento del espacio de vida. Véase Stephan Libiszewski, *What is an environmental conflict*, ENCOPI, proyecto internacional sobre la violencia y los conflictos causados por la degradación ambiental, Centro de Estudios de Seguridad (CSS), Zurich, Suiza, Swiss Federal Institute of Technology/Swiss Peace Foundation, núm. 1, 1992, p. 13

perspectiva de la teoría *crime prevention trough enviromental design* o “prevención del crimen a través del diseño ambiental” (CPTED, por sus siglas en inglés).

La CPTED se encuentra fundamentada en la criminología ambiental. Es decir, en la proposición de que, cuidadosamente diseñados los lugares, como edificios, parques, estacionamientos y otras estructuras, sus alrededores y entornos, pueden mejorar la calidad de vida de ocupantes o usuarios, al reducir las oportunidades para el delito y disminuir el miedo a la delincuencia. Como tal, también es compatible con un aumento de seguridad una mejor actitud hacia la protección de activos y una mayor conciencia de seguridad en organizaciones o instalaciones donde se aplica.<sup>107</sup>

Los elementos medulares de esta teoría son los siguientes:

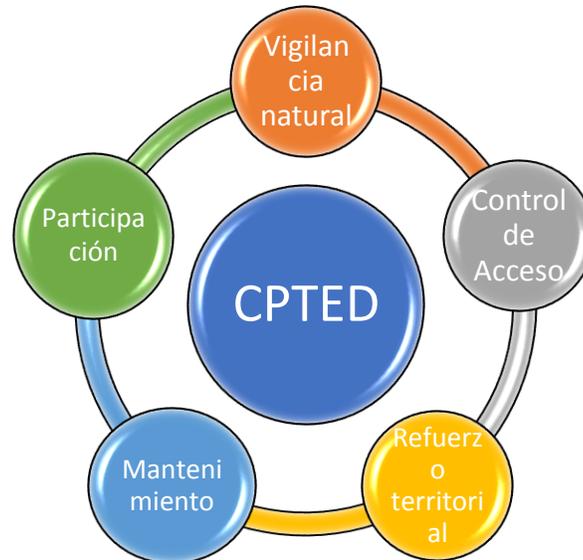
1. Lugares.
2. Comportamientos.
3. Diseño y utilización del espacio.

A su vez, los componentes de dichos elementos de la teoría se conceptúan e interactúan de la siguiente forma:

---

<sup>107</sup> César Augusto Cardona, *crime prevention trough enviromental design* (CPTED), *La prevención del crimen a través del diseño ambiental*, 2014, en línea <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12106/Final%20Ensayo%20Seminario%20de%20Grado%20CPTED%20may%2019.pdf;jsessionid=6FA217E6F858EA5F6B6FA9DA69276E72?sequence=1> consultado el 9 de junio de 2019.

Imagen 15.



Fuente: diseño a partir de la CPTED

- **Vigilancia natural.** Visibilidad de los residentes y los observadores casuales para aumentar la detección de intrusos o la mala conducta en un espacio o instalación.
- **Control de acceso.** Empleo de barreras reales y simbólicas, incluyendo puertas, cercas y arbustos, para definir y limitar el acceso a un espacio o instalación.
- **Refuerzo territorial.** Establecimiento de un sentido de propiedad, responsabilidad y rendición de cuentas en los propietarios, residentes o comunidad aledaña para aumentar la vigilancia e identificar intrusos. Esto se logra con el uso de una línea de arbustos a lo largo de las aceras en un complejo de apartamentos, con barreras reales (vallas y muros) y con marcadores simbólicos (señalización de advertencia, setos bajos, vallas bajas de madera).<sup>108</sup>
- **Mantenimiento.** Conservación del espacio o instalaciones, evitando su degradación para alejar a los posibles delincuentes quienes siempre buscan lugares descuidados donde asentarse. Es necesario tener planes de manejo, limpieza, jardinería, iluminación, pintura, señalización, vallas, caminos, y la reparación de todos los elementos dañados por uso o fin de vida útil. Esto es fundamental para mostrar que alguien se preocupa por el espacio o instalación. Prevalece que dichos lugares sean percibidos por los usuarios como un lugar cuidado. En este sentido, se asocia el concepto de mantenimiento con la teoría conocida como de "las ventanas rotas", que supone que un entorno deteriorado

<sup>108</sup> *Ibidem.*

focaliza mayor número de conductas no deseadas o delitos de oportunidad que uno en buen estado.<sup>109</sup>

• **Participación.** La conducta social no puede ser reducida a la conducta individual de los participantes debido a que los individuos en aislamiento no la producen. La conducta social es por lo tanto sinérgica y sólo la produce la participación concurrente de individuos en interacción. Es necesario tener en cuenta que no toda agregación de individuos es necesariamente social. La conducta social sólo se expresa si los individuos pueden comunicarse entre sí y pueden modificar sus conductas individuales como consecuencia de tal comunicación.<sup>110</sup>

Dentro de la aplicación de las herramientas CPTED, existen otros dos aspectos que se deben considerar para utilizar dichas herramientas:

• **Administración y Gestión de Mantenimiento.** Delegación de la responsabilidad a personas, residentes, asociaciones civiles que de manera voluntaria y real deseen la conservación del espacio o instalación si por algún motivo el titular tenga algún inconveniente para llevar a cabo la tarea.

• **Apoyo a la Actividad Legítima.** Aquellos lugares difíciles de proteger por la naturaleza de su ubicación u otras características geográficas que imposibiliten la ejecución de dichas herramientas deben ser especialmente atendidos por las autoridades o propietarios para realizar patrullaje periódico, realización de eventos, cercado o vallado y señalización correspondiente.

A través de la inspección realizada se comprobó lo siguiente:

- La presencia significativa de una serie de conductas para sociales en horarios vespertinos, que son practicadas mayormente por jóvenes. Su actuación se observa fuertemente relacionada con la instalación del muro perimetral en la unidad deportiva, instalado para la edificación del Instituto de la Juventud de Tonalá, en la administración municipal 2010-2012. La colocación de dicha infraestructura ofrece cierto grado de protección para que las conductas sean ejecutadas y a su vez se lleven a cabo eventos delictivos como daño al patrimonio urbano, delitos ecológicos y robo sobre los mismos usuarios del espacio y la comunidad.

---

<sup>109</sup> M. Rau, y P. Castillo, “Prevención de la violencia y el delito mediante el diseño ambiental en Latinoamérica y El Caribe: Estrategias urbanas de cohesión social e integración ciudadana”. *Revista INVI*, 23 (64). Disponible en: <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/451/960> consultado el 9 de junio de 2019.

<sup>110</sup> César Augusto Cardona, *Crime prevention trough enviromental design*, Op. Cit.

- El daño de la estructura del muro perimetral en la unidad deportiva en diferentes puntos, como respuesta de una interrupción no planeada a la práctica tradicional-comunitaria. Anteriormente, dicho predio era camino peatonal para conectar las calles Francisco Villa, División del Norte y Martín Luis Guzmán, ubicadas al suroeste con la calle Circuito Loma Sur, al noreste.
- La acumulación de basura suscitada de forma no natural es arrastrada a colonias aledañas, donde causa fauna nociva, lo que degradó el predio para el uso de actividades comunitarias.
- Existen personas en situación de calle viviendo en pequeños recovecos del río. Estas personas también usan el área para obtener el cobre de cables eléctricos que recolectan en sus andanzas. Evidencia de ello son los cúmulos de plástico pertenecientes a dicho tipo de cables y residuos de pequeñas fogatas. Asimismo, hurgan en la basura con el propósito de encontrar objetos de provecho. Al término de la acción abandonan los residuos, acrecentando la contaminación.

Luego de constatar las situaciones descritas, se realizó una matriz de evaluación lógica en la que se analizó la interacción de los cinco componentes de la CPTED y las situaciones constatadas en campo por la CEDHJ. Se registró cuándo la relación entre éstas representaba un aspecto adverso significativo (a), adverso no significativo. De ésta se obtuvo que tres de los cinco elementos ambientales se encuentran afectados, recayendo el mayor detrimento en *refuerzo territorial, mantenimiento y participación*.

La nueva infraestructura que ha significado la instalación del Instituto de la Juventud de Tonalá estaría abonando para el desarrollo de actividades con carácter delictivo. Debido a este tipo de conductas y a la falta de atención institucional, vecinos y pobladores del área del río Azul quedan susceptibles desde faltas administrativas hasta la comisión de delitos, destacando delitos ecológicos, patrimoniales, explicable, dado que la actividad delincuencia se desarrolla en espacios donde los residentes y las administraciones municipales no reclaman a través de actividades legítimas.<sup>111</sup>

Imagen 16.

---

<sup>111</sup>César Augusto Cardona, *op. cit.*

Matriz de interacción entre hechos contextuales en el área del río Azul y elementos de la CPTED

Elementos CPTED	vigilancia natural	control del acceso	refuerzo territorial	mantenimiento	participación
Contexto					
Conductas parasociales de grupos jóvenes, protegidas por infraestructura			A	A	A
Daños a barda perimetral			A	a	a
Interrupción de patrones tradicionales por infraestructura	A		A		a
Acumulación de basura	A		A	A	A
Personas en situación de calle			A	A	A

Fuente: Unidad de Análisis y Contexto de la CEDHJ

De acuerdo con las cifras de la Fiscalía del Estado de Jalisco y del Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco concentradas en la plataforma Mapa de Seguridad, la incidencia de delitos ha aumentado en la colonia Loma Dorada delegación D, del municipio de Tonalá, Jalisco, en el último quinquenio, de 2013 a 2018, incrementándose en 116 por ciento. El tipo de delito que se presenta con mayor frecuencia es el robo a vehículos particulares, seguido de la violencia intrafamiliar, las lesiones dolosas y el robo a casa habitación.

El comportamiento territorial de los delitos también ha registrado cambios. En 2013 se identificaban dos puntos de concentración de actividad delictuosa: calle Paseo Lomas del Sur y Parácuaro Norte, y Circuito Loma Sur casi a su cruce con avenida Loma Dorada Sur. En 2018, la concentración se reconoce pulverizada; el mapa de calor se encuentra significativamente más próximo a la unidad deportiva Revolución Mexicana, como se puede apreciar a continuación:

Imagen 17.

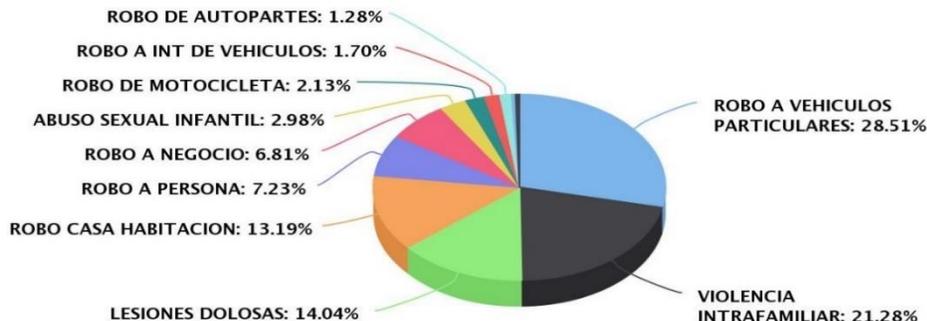
### Comportamiento de delitos en la colonia Loma Dorada delegación D, Tonalá 2013-2018



La información puede modificarse en base a los resultados de la investigación, puede sufrir cambio en el tipo de delito o pudieran presentarse delitos adicionales, por lo que debe de ser considerada la información con las reservas a estas aclaraciones.  
 La información contenida en el gráfico, hace referencia a los eventos que cuentan con los datos suficientes para ser georreferenciados.  
**Fuente:** Fiscalía General del Estado de Jalisco.

Fuente: Fiscalía del Estado de Jalisco y del Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco  
<https://seguridadmap.app.jalisco.gob.mx>

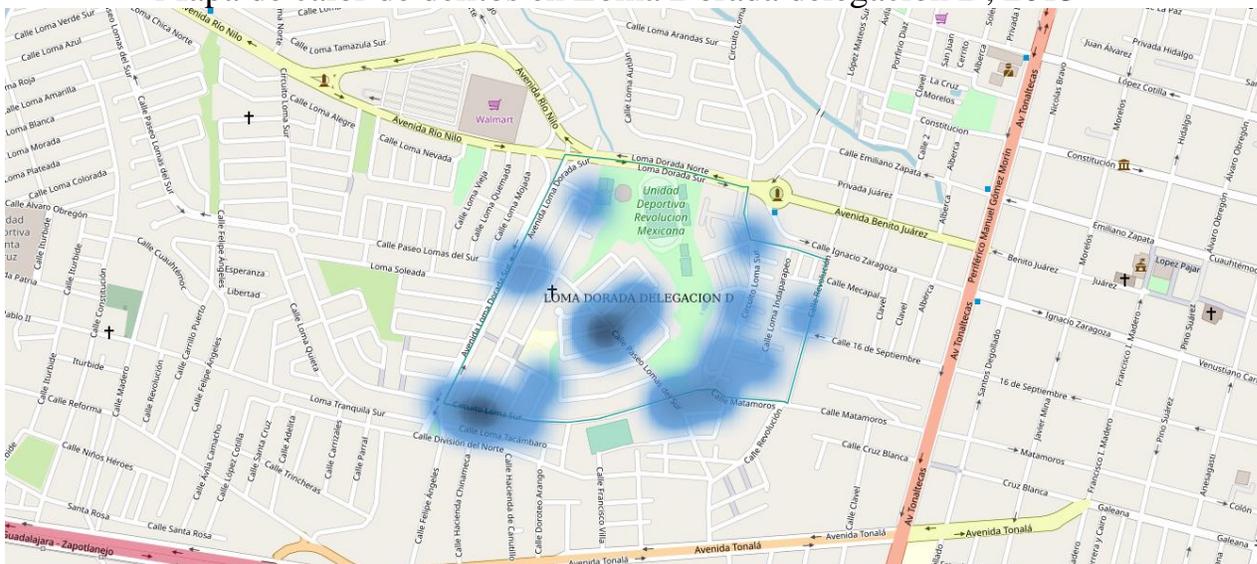
**Imagen 18.**  
 Comportamiento de delitos en la colonia Loma Dorada delegación D, Tonalá 2013-2018



La información puede modificarse en base a los resultados de la investigación, puede sufrir cambio en el tipo de delito o pudieran presentarse delitos adicionales, por lo que debe de ser considerada la información con las reservas a estas aclaraciones.  
 La información contenida en el gráfico, hace referencia a los eventos que cuentan con los datos suficientes para ser georreferenciados.  
**Fuente:** Fiscalía General del Estado de Jalisco.

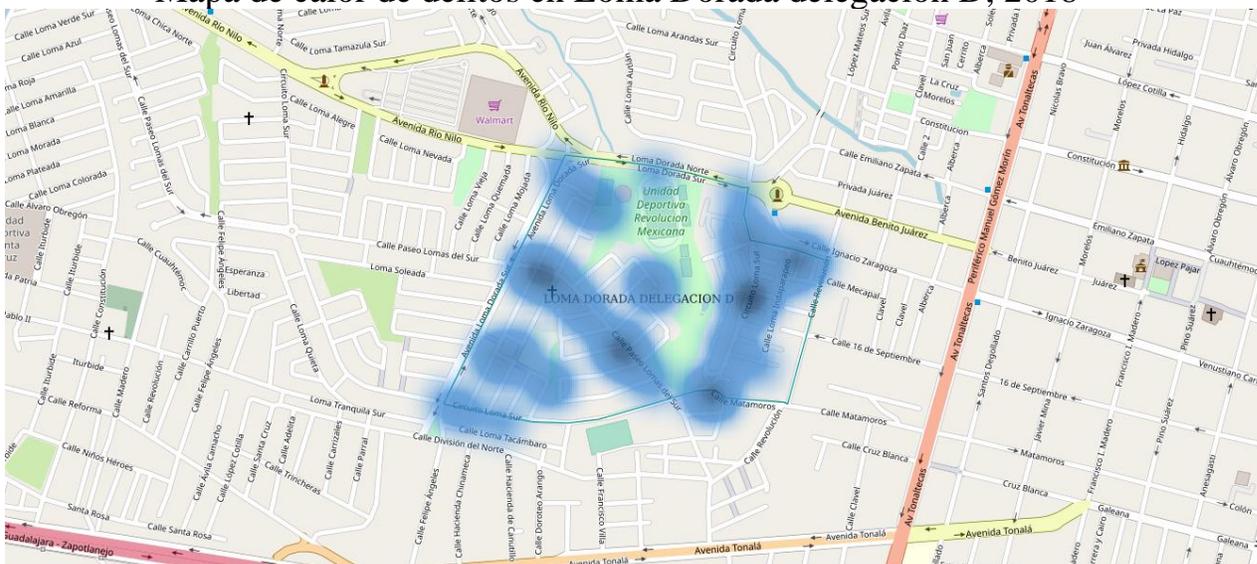
Fuente: Fiscalía del Estado de Jalisco y del Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco  
<https://seguridadmap.app.jalisco.gob.mx>

Imagen 19.  
Mapa de calor de delitos en Loma Dorada delegación D, 2013



Fuente: Fiscalía del Estado de Jalisco y del Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco  
<https://seguridadmap.app.jalisco.gob.mx>

Imagen 20.  
Mapa de calor de delitos en Loma Dorada delegación D, 2018



Fuente Fiscalía del Estado de Jalisco y del Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco  
<https://seguridadmap.app.jalisco.gob.mx>

En el acta circunstanciada del 29 de marzo de 2019, el integrante del colectivo Defendamos el Cerro de la Reina, Quejoso 7, dio cuenta de que la falta de certeza sobre la tenencia y permisos municipales del terreno inhibe los esfuerzos de participación de la comunidad que redundan en el deterioro socioambiental del sitio.

Por consecuencia, en el “Informe especial sobre los conflictos ambientales 2017-2018 en el Estado de Jalisco” de la CEDHJ, se consigna que vecinos organizados que participan a favor de la recuperación del río Azul han sido hostigados por un particular presunto dueño de un gimnasio, quien asegura contar con documentación que le avala para construir sobre el margen del nacimiento del río.<sup>112</sup>

Robustecen lo anterior las notas periodísticas,<sup>113</sup> en el área citada, un grupo de vecinos organizados de la colonia Loma Dorada se unieron para recuperar y proteger un espacio público en las inmediaciones de la unidad deportiva, conformando el colectivo Tonalá. La limpieza, conservación, cuidado y protección del área verde y del río Azul que ha encabezado la iniciativa desde 2009, ha incidido también en la práctica de agricultura urbana y educación ambiental local.

Así pues, el colectivo Tonalá ha tenido impacto en cinco rubros de la organización social, conforme a la clasificación del Centro de Investigación y Formación Social (CIFS): sostenibilidad, articulación del tejido social, desarrollo económico y social, reformas del pensamiento y proyectos alternativos integrales. Entre las principales acciones que han materializado, generando impacto en la agenda social se encuentran:

---

<sup>112</sup> Véase “Informe especial sobre los conflictos ambientales 2017-2018”, en línea <http://cedhj.org.mx/recomendaciones/inf.%20especiales/2018/INFORME%20ESPECIAL%20SOBRE%20LOS%20CONFLICTOS%20AMBIENTALES%202017-2018%20EN%20EL%20EDO%20DE%20JAL.pdf> consultado el 10 de junio de 2019.

<sup>113</sup> “Vecinos rescatan arroyo en Tonalá”. (21 de agosto de 2011). *El Informador*. Disponible en <https://www.informador.mx/Jalisco/Vecinos-rescatan-arroyo-en-Tonala-20110821-0178.html> “Iniciativa ciudadana para recuperar la Colonia Loma Dorada de Tonalá y hacer comunidad. *La Jornada Jalisco*. Disponible en: <https://cronicadesociales.org/2010/03/21/iniciativa-ciudadana-para-recuperar-la-colonia-loma-dorada-de-tonala-y-hacer-comunidad/>; “Denuncian daños al Río Azul, Tonalá”. *Público*. Disponible en: <https://cronicadesociales.org/2011/12/06/denuncian-danos-al-rio-azul-en-tonala/> consultado el 5 de junio de 2019.

- Exhibición y presión por medio de demandas a instituciones públicas a limpiar el río Azul, contaminado a causa de la negligencia y descuido de los drenajes.
- Gestión y reinstalación de la Vía Recreativa en Loma Dorada, Tonalá.
- Expulsión de la directora de una secundaria por fomento del acoso escolar.
- Recuperación de tres baldíos para huertos urbanos y reforestación.
- Práctica de trueque entre los vecinos.
- Apoyo y logro de acuerdos con los profesores de la zona para que asistan de manera regular a clases.

En el complejo panorama que presenta el cerro de la Reina, y en concreto, el río Azul y la comunidad que lo rodea, se identifican nuevos problemas en torno no sólo al acceso a los servicios públicos, salud y medio ambiente, sino a las repercusiones negativas respecto de la seguridad tanto pública como humana individual y colectiva.

Dada la identificación entre el deterioro y contaminación del río Azul y el aumento de la violencia e inseguridad que la comunidad de Tonalá experimenta, es indispensable establecer medidas para garantizar protección integral de todos los derechos y el fomento de la reconstrucción del tejido social, velando así tanto por la seguridad pública como obligación primordial del Estado, como de todo lo que abarca la seguridad humana, urbana y ciudadana, garantizando los derechos humanos reconocidos en nuestro derecho doméstico y en la normativa internacional de la que el Estado mexicano es parte.

El trabajo de la CEDHJ, el testimonio de la población y la información estadística y cartográfica de fuentes oficiales demuestran el deterioro de condiciones socioambientales que deriva en el aumento de la violencia, manifestada en actos ilícitos.

Son cuatro las tácticas de prevención social de la violencia y delincuencia de forma teórica, y se encuentran establecidas formalmente como ámbitos de actuación municipal, estatal y federal donde, en cada uno de los ámbitos, sobresale lo siguiente para dar respuesta a la problemática del río Azul:

### **Prevención social**

- La promoción de actividades que eliminen la marginación y la exclusión.
- Estrategias educativas y sensibilización de la población para promover la cultura de la legalidad y tolerancia respetando al mismo tiempo las diversas identidades culturales.
- Establecimiento de programas que modifiquen las condiciones sociales de la comunidad y generen oportunidades de desarrollo, especialmente para los grupos en situación de riesgo, vulnerabilidad, o afectación.

### **Prevención comunitaria**

- La participación ciudadana y comunitaria en acciones tendentes a establecer las prioridades de la prevención, mediante diagnósticos participativos, el mejoramiento de las condiciones de seguridad de su entorno y el desarrollo de prácticas que fomenten una cultura de prevención, autoprotección, denuncia ciudadana y de utilización de los mecanismos alternativos de solución de controversias.
- El mejoramiento del acceso de la comunidad a los servicios básicos.
- Fomentar el desarrollo comunitario, la convivencia y la cohesión social entre las comunidades frente a problemas locales.
- El fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.

### **Prevención situacional**

- El mejoramiento y regulación del desarrollo urbano, rural, ambiental y el diseño industrial, incluidos los sistemas de transporte público y de vigilancia.
- El uso de nuevas tecnologías.
- La vigilancia respetando los derechos a la intimidad y a la privacidad.
- Medidas administrativas encaminadas a disminuir la disponibilidad de medios comisivos o facilitadores de violencia.

### **Prevención psicosocial**

- Impulsar el diseño y aplicación de programas formativos en habilidades para la vida, dirigidos principalmente a la población en situación de riesgo y vulnerabilidad.
- La inclusión de la prevención de la violencia, la delincuencia y de las adicciones, en las políticas públicas en materia de educación.

Con lo anteriormente expuesto queda evidenciado que la zona de la cuenca del río Azul no solamente sufre un daño ambiental,<sup>114</sup> sino que también es sede de un conflicto ambiental<sup>115</sup> que se acrecienta con la omisión por parte de autoridades de los tres entes de gobierno y que robustece la incidencia delictiva de la zona.

### **3. Cerro de la Reina**

El conjunto de afectaciones a los derechos relacionados con el patrimonio natural y cultural, así como la identidad de la población, se explica en los siguientes apartados:

---

<sup>114</sup> Se puede entender como el deterioro de los recursos naturales; es decir, a la contaminación de las aguas, del aire, del suelo, del bosque, fauna, a la erosión y congestión urbana, a la ocupación del espacio público o a la contaminación visual, entre otros. Véase Ana Patricia Quintana Ramírez, El conflicto socioambiental y estrategias de manejo, *op. cit.*

<sup>115</sup> Este tipo de conflictos más que ser de orden meramente ambiental, referidos a los problemas de afectación sobre los recursos naturales, son de orden socioambiental, porque se presentan relaciones de choque y confrontación por las dificultades en la interacción social, la falta de diálogo y la escasa participación de la población local en las decisiones públicas. *Ibidem.*

### 3.1 Antecedentes del cerro de la Reina

El propio Gobierno del Estado de Jalisco reconoce a esta zona como un atractivo natural que es un mirador desde donde se puede apreciar el valle de Atemajac, atractivo que permite potenciar el turismo en el municipio de Tonalá.<sup>116</sup>

Por su parte, el Ayuntamiento de Tonalá lo define como un “lugar de tradiciones, leyendas e historia, ideal para la meditación y la observación, ya que está considerado como un observatorio natural desde el cual se aprecia un hermoso panorama de los cuatro puntos cardinales”.<sup>117</sup>

Esta zona es un referente histórico, cultural y social del municipio de Tonalá. En la parte alta se ubica el monumento construido en 1887 a la reina Cihualpilli, el cual es resguardado por ocho estatuas de guerreros indígenas. En 1970 se inició la construcción de la Capilla de piedra dedicada a la virgen de Guadalupe, la cual fue inaugurada cuatro años más tarde. También se encuentra la piedra Encantada, lugar que da origen a una de las leyendas más tradicionales de la zona.<sup>118</sup> En 1999 se inauguró la plaza en honor a la bandera nacional, reconocida por ser el lábaro patrio más grande del estado, colocándose a una altura de hasta 42 metros y un diámetro de 20 de ancho por 11.55 de largo.<sup>119</sup>

Es un sitio histórico relevante. Durante la época prehispánica fue un centro ceremonial y político,<sup>120</sup> y posteriormente, el 25 de marzo de 1530, fue escenario de la primera batalla entre españoles y tonaltecas.<sup>121</sup>

<sup>116</sup> Gobierno del Estado de Jalisco, municipios, Tonalá, en línea <https://www.jalisco.gob.mx/es/jalisco/municipios/tonala> consultado el 27 de mayo de 2019

<sup>117</sup> Cerro de la Reina, en línea <http://tonala.gob.mx/portal/cerro-de-la-reina/> consultado el 27 de mayo de 2019

<sup>118</sup> La leyenda cuenta que en ese sitio un hombre oriundo de Coyula acudió al municipio a comprar unos cirios para su padre, que había fallecido. Sin embargo, durante el trayecto atravesó el cerro de la Reina en donde se encontró con un esplendor que lo condujo hipnotizado hacia una piedra de donde salía esa luz. En dicho lugar, se cuenta se podía observar un palacio de oro con gente muy feliz. Al retirarse del lugar, se percató que había pasado más de un año de aquel día que había muerto su padre, y que había acudido a Tonalá a comprar los cirios. El hombre comprendió que, al haber entrado a esa luminosidad de la piedra, había sido encantado. Cfr. Basulto Lemuz y Garcidueñas (coords), *Tonalá, tradición viva*, Ayuntamiento de Tonalá, 2012-2015, p. 153.

<sup>119</sup> Cerro de la Reina, en línea <http://tonala.gob.mx/portal/cerro-de-la-reina/> consultado el 27 de mayo de 2019.

<sup>120</sup> Debe recordarse que los primeros pobladores que fundaron estas tierras fueron los nahuatlacos y zapotecos de origen tolteca, y el dialecto que se hablaba era el coca y tecuexe. Véase <http://tonala.gob.mx/portal/historia/> consultado el 27 de mayo de 2019.

<sup>121</sup> Los españoles llegaron con Pedro Nuño Beltrán de Guzmán al frente, situación que ocasionó una lucha entre estos y la población indígena del pueblo de Tonallan, en el cerro del Ombligo, hoy conocido como cerro de la Reina. *Ibidem*.

El cerro de la Reina es símbolo de gloria y tradición para la población tonalteca. El lugar es poseedor de mitología propia y funge como centro ceremonial y religioso. Es considerado también un monumento natural que la población usa como centro de esparcimiento, convivencia familiar y de uso deportivo para niños, jóvenes y adultos.<sup>122</sup>

El cerro de la Reina se encuentra ubicado en las calles Hidalgo y Obregón, sobre la calle Cihualpilli, en el lado norte de la cabecera municipal de Tonalá. Lugar de donde se puede disfrutar de una vista panorámica de la ciudad de Guadalajara y a su vez, la sociedad usa el cerro de la Reina como punto estratégico de observación astronómica. Este colinda con los municipios de Zapotlanejo, Juanacatlán, El Salto, Tlaquepaque y Guadalajara.<sup>123</sup>

La propiedad del cerro de la Reina se divide de la siguiente forma, y la superficie total sumado a la del parque ecológico es de 18.13 ha (181 258 m<sup>2</sup>).

	Tipo de propiedad	Superficie
1	Estatad	75262 m <sup>2</sup>
2	Municipal	21299 m <sup>2</sup>
3	Municipal	10000 m <sup>2</sup>
4	Municipal	10000 m <sup>2</sup>
5	Privada-Hermanas Bermuda Arana	11996 m <sup>2</sup>
6	Comodato iglesia	8545 m <sup>2</sup>
7	Propiedad municipal	35706 m <sup>2</sup>
8	Permuta al municipio	8450 m <sup>2</sup>

Imagen 21.



Fuente: elaboración conjunta de personal de la Unidad de Análisis y Contexto de la CEDHJ y personal de la Semadet

<sup>122</sup> Fideicomiso para la Administración del Programa de Desarrollo Forestal de Jalisco (Fiprodepo), Plan Integral de Trabajo 2016-2017, para la Rehabilitación del Cerro de la Reina <https://mapsfioprodefo.net/documentos/mapsfioprodefo/RCPI.pdf> consultado el 30 de mayo de 2019.

<sup>123</sup> *Ibidem*.

Ahora bien, esta Comisión no cuenta con pruebas documentales que acrediten la anterior distribución del cerro de la Reina, por lo que antes de iniciar cualquier acción en torno a dicha zona, primeramente deberá aclararse la situación jurídica que guarda ese lugar, en virtud de que el Gobierno del Estado y el municipio de Tonalá son los propietarios con una mayor superficie, por lo que deberá acreditarse la propiedad y posesión de los predios que integran las aproximadamente 18.13 ha.

### 3.2 Normativa jurídica en torno al ordenamiento territorial del Cerro de la Reina

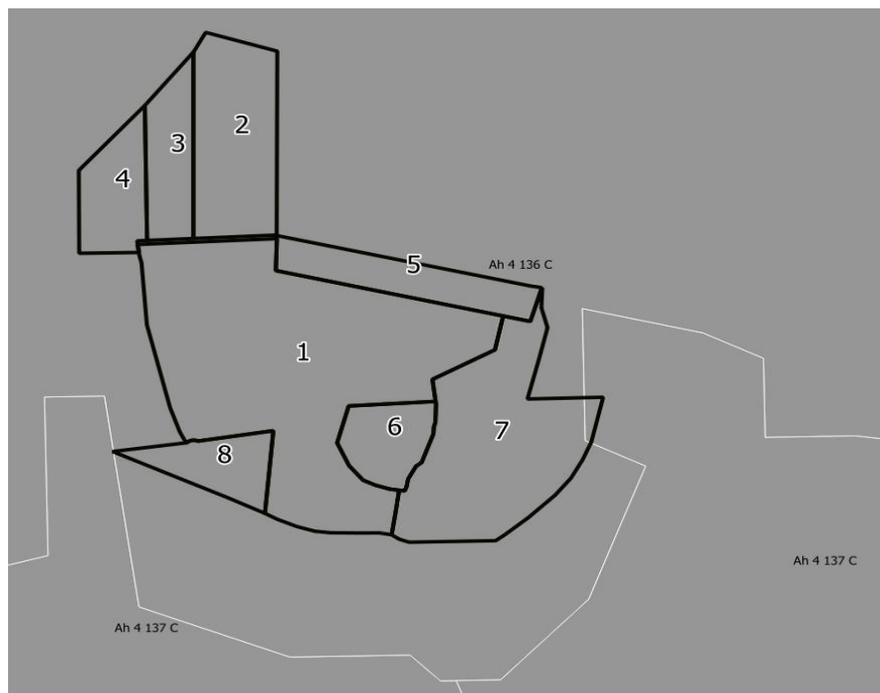
Se tiene registro de que mediante el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Jalisco (POET Jalisco),<sup>124</sup> del 27 de julio de 2006, se reconocía el uso de suelo del cerro de la Reina como predominante de asentamiento humano, tal como se señala en el siguiente recuadro:

UGA	Uso predominante	Uso Condicionado	Política	Fragilidad
Ah 4 136 C	Asentamientos humanos	Agricultura, flora, fauna y minería	Conservación	Alta
Ah 4 137 C	Asentamientos humanos	Industria	Conservación	Alta

Fuente: elaboración conjunta de personal del área de Análisis y Contexto de la CEDHJ y personal de la Semadet

### Imagen 22.

<sup>124</sup> En diciembre de 1995 se firmó el Acuerdo de Coordinación entre la entonces Semarnap (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca) y el Gobierno del Estado de Jalisco, a fin de llevar a cabo acciones en materia de ordenamiento ecológico del territorio de Jalisco, que formaría parte del Programa de Desarrollo Institucional Ambiental. En este acuerdo se señalaba que el Gobierno del Estado se comprometía a celebrar un convenio básico de colaboración con la Universidad de Guadalajara (UdeG) con la finalidad de que esta institución académica coadyuvara a la realización de estudios e investigaciones en materia del ordenamiento ecológico del territorio. Se elaboró dicho instrumento para iniciar una política ambiental, que sirviera como una de las principales herramientas técnico-administrativas de la gestión pública en la materia, que acercaría al estado a un desarrollo sostenible. *Cfr.* Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Jalisco 2006, en línea [http://siga.jalisco.gob.mx/moet/assets/pdf/Acuerdo\\_MOETJ\\_27-07-2006.pdf](http://siga.jalisco.gob.mx/moet/assets/pdf/Acuerdo_MOETJ_27-07-2006.pdf) consultado el 29 de mayo de 2019.



Fuente: elaboración conjunta de personal de la Unidad de Análisis y Contexto de la CEDHJ y personal de la Semadet

Por su parte, el municipio de Tonalá contaba con un Modelo de Ordenamiento Ecológico Territorial para el Estado de Jalisco (MOET), cuyo decreto fue publicado el 28 de julio de 2001 en el periódico oficial *El Estado de Jalisco* y su modificación del 27 de julio de 2006 era el mapa que contiene las áreas con usos y aprovechamientos permitidos, prohibidos y condicionados, y que para el caso de Tonalá corresponde la franja que bordea la barranca del río Grande Santiago a las áreas naturales protegidas con fragilidad ambiental media, a la cual le corresponde el número UGA 209 y una política de protección. Así también, considerando áreas con una fragilidad ambiental baja y una UGA 127 y una política de aprovechamiento.<sup>125</sup>

Para 2006, el Ayuntamiento de Tonalá parecía mantener una política de ordenamiento territorial acorde a la establecida por los otros dos entes de gobierno. Sin embargo, dicha situación no se perpetuó, tal como se señalará a continuación.

<sup>125</sup> Plan Parcial de Desarrollo, Distrito Urbano TON-01 “Centro Urbano” <http://transparencia.tonala.gob.mx/el-programa-municipal-de-desarrollo-urbano-los-planes-de-desarrollo-urbano-de-centros-de-poblacion-y-los-planes-parciales-de-desarrollo-urbano/> consultado el 29 de mayo de 2019.

No debemos olvidar que en materia de ordenamiento territorial la normativa ha sido progresiva, en búsqueda de que los planes de ordenamiento territorial tanto municipal como estatal concuerden con las políticas en la materia que se rigen también en la esfera federal.

Actualmente, la fundamentación legal de los planes de desarrollo urbano de un municipio se encuentra en lo establecido en los artículos 27, párrafo tercero; 73, fracción XXIX-C, y 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 46 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; así como en los artículos 76, 77, 78, fracción I, inciso b; 79 y del 114 al 119 del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Atendiendo a lo anterior y al principio de progresividad, no debe pasar inadvertido para esta Comisión que el municipio de Tonalá forma parte del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara (POTmet), mismo que se encuentra vigente,<sup>126</sup> y el cual fue resultado de la aplicación del Código Urbano para el Estado de Jalisco y de la Ley de Coordinación Metropolitana en 2011; esto, en virtud de que se argumentó que el área metropolitana de Guadalajara (AMG) nuestra ciudad, había crecido “sin rumbo y era dispersa, desconectada, distante y desigual (4D), apostando por convertirla en una ciudad cercana, compacta, conectada y equitativa (C3E)”.<sup>127</sup>

Dicho documento soporta y da peso legal a las decisiones de planeación del territorio que promueve el Instituto Metropolitano de Planeación (Imeplan),<sup>128</sup> el cual tiene como finalidad atender a una visión de ciudad junto con toda el AMG, denominada Guadalajara 2042, ya que el PotMet señala que la expansión urbana

---

<sup>126</sup> La fundamentación de dicho documento se encuentra en los artículos 27 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35, 80, 81 Bis, 87 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 5 y 9 de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco; 78, 81 y 102, del Código Urbano para el Estado de Jalisco; 120 del Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara; decretos 23021/LVIII/09 y 25400/LX/15, los cuales son la expresión de declaratoria del Congreso del Estado del Área Metropolitana de Guadalajara; el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2013-2018 y el Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo Urbano.

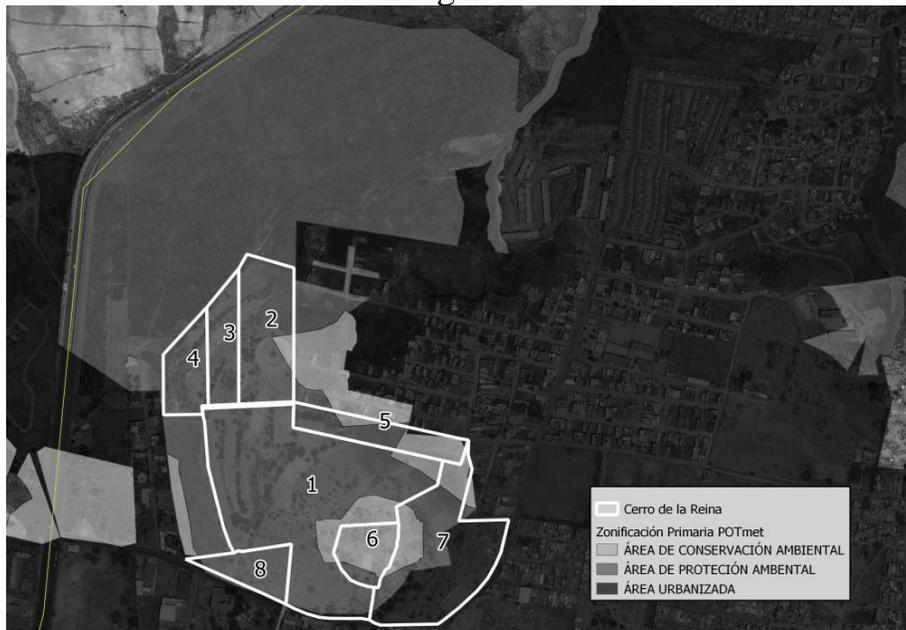
<sup>127</sup> Imeplan. Las 10 cosas que debes saber del Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Guadalajara, en línea [http://imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/Decalogo\\_POTmet.pdf](http://imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/Decalogo_POTmet.pdf) consultado el 29 de mayo de 2019.

<sup>128</sup> Es el encargado de aportar los estudios, proyectos y propuestas técnicas de desarrollo integral para la ciudad completa. Véase en Plan de Ordenamiento Territorial AMG, en línea [http://imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/POTmet\\_IIIFB-BajaRes.pdf](http://imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/POTmet_IIIFB-BajaRes.pdf) consultado el 29 de mayo de 2019.

en esta AMG se incrementó en 118 por ciento en los últimos veinticinco años (40783 hectáreas).<sup>129</sup>

Según el Potmet, el uso permitido para el cerro de la Reina es de área de protección ambiental, área de conservación ambiental y área urbanizada, tal como se advierte a continuación:

Imagen 23.



Fuente: elaboración conjunta de personal de la Unidad de Análisis y Contexto de la CEDHJ y personal de la Semadet

Por otra parte, el sistema verde, el PotMet lo reconoce como área de conservación ambiental y área de protección de espacios verdes.

Imagen 42.

<sup>129</sup> Imeplan. Las 10 cosas que debes saber del Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Guadalajara, *op. cit.*



Fuente: elaboración conjunta de personal del área de Análisis y Contexto de la CEDHJ y personal de la Semadet

Así pues, aun cuando Tonalá dio su aval para la publicación del PotMet en 2016, y como se puede advertir, dicho documento cuenta con un amplio análisis de ese municipio, hasta la fecha el municipio no ha evaluado ni mucho menos actualizado sus planes de desarrollo urbano, ya que estos datan de la administración pública de 2010-2012, tal como se puede advertir en la página electrónica oficial del ayuntamiento en torno al Programa Municipal de Desarrollo Urbano, los planes de desarrollo urbano de centros de población y los planes parciales de desarrollo urbano<sup>130</sup> y que se robustece con el acta circunstanciada que elaboró personal de esta Comisión el 29 de mayo de 2019, en la que se asentó que al analizar dicha página oficial se advirtió que mediante oficios DGOT3951/2018 y DGOT4022/2018, firmados por el director de Ordenamiento Territorial del municipio, se confirma que los planes parciales de desarrollo urbano no han sufrido modificaciones desde el año 2011.

En consecuencia, en la misma acta se advierte que el propio Ayuntamiento de Tonalá, finalmente después de ocho años y tres administraciones municipales, reconoce la imperiosa necesidad de actualizar sus planes parciales de desarrollo para una población aproximada de 536 111 habitantes.<sup>131</sup> Lo anterior se acredita

<sup>130</sup> Ayuntamiento de Tonalá <http://transparencia.tonalá.gob.mx/el-programa-municipal-de-desarrollo-urbano-los-planes-de-desarrollo-urbano-de-centros-de-poblacion-y-los-planes-parciales-de-desarrollo-urbano/> consultado el 29 de mayo de 2019.

<sup>131</sup> INEGI, cuéntame por entidad, censo 2015, en línea <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/poblacion/default.aspx?tema=me&e=14> consultado el 29 de mayo de 2019.

con lo señalado en el oficio DGOT0804/2019 firmado por el director de Ordenamiento Territorial del municipio, en el que indica que por acuerdo 93, tomado en sesión de ayuntamiento celebrada el 31 de enero de 2019, se aprobó el procedimiento necesario instituido en el Código Urbano para el Estado de Jalisco, para que inicie la revisión, evaluación, y en su caso, actualización de los 15 planes parciales que integran el municipio de Tonalá.<sup>132</sup>

Actualmente, la zona a la que pertenece el predio materia de la queja se ubica dentro del Plan Parcial de Desarrollo, Distrito Urbano TON-01 “Centro Urbano”, el cual presuntamente era acorde con el entonces vigente Programa Estatal de Desarrollo Urbano (derivado del Plan Estatal de Desarrollo), mismo que proponía que para 2030, se buscaría tener un estado que integrara las zonas social y económicas actualmente marginadas del desarrollo de la entidad; que se consolidaran ciudades concentradoras de actividad, como la ZMG, conurbaciones (que vincularan su desarrollo con el de sus municipios vecinos), con ciudades medias (que ofrecieran opciones de desarrollo para sus regiones) y con regiones que desarrollaran su potencial intrínseco enmarcadas en corredores de desarrollo económico para la proyección regional o nacional de las distintas áreas del estado.<sup>133</sup>

Según el plan parcial vigente, el distrito urbano TON-01 Centro Urbano, integra la unidad territorial distrital con una superficie aproximada de 1 179-42-65 hectáreas,<sup>134</sup> que corresponden a los siguientes vértices:

SUPERFICIE: 11'794,265.8098 M2			
VERTICE	m.E.	m.N.	DISTANCIA (ML)
1	683729.6238	2284044.3172	1918.3112
2	685572.4429	2283547.4756	1886.4875
3	686249.8440	2285179.6596	4636.5145
4	686097.6908	2281090.6801	3666.4870

El origen del polígono se localiza en el vértice 1, que se ubica en la intersección del anillo Periférico Norte con el límite de propiedad de la subestación Guadalajara oriente (CFE), con rumbo al sureste, siguiendo por las líneas de alta

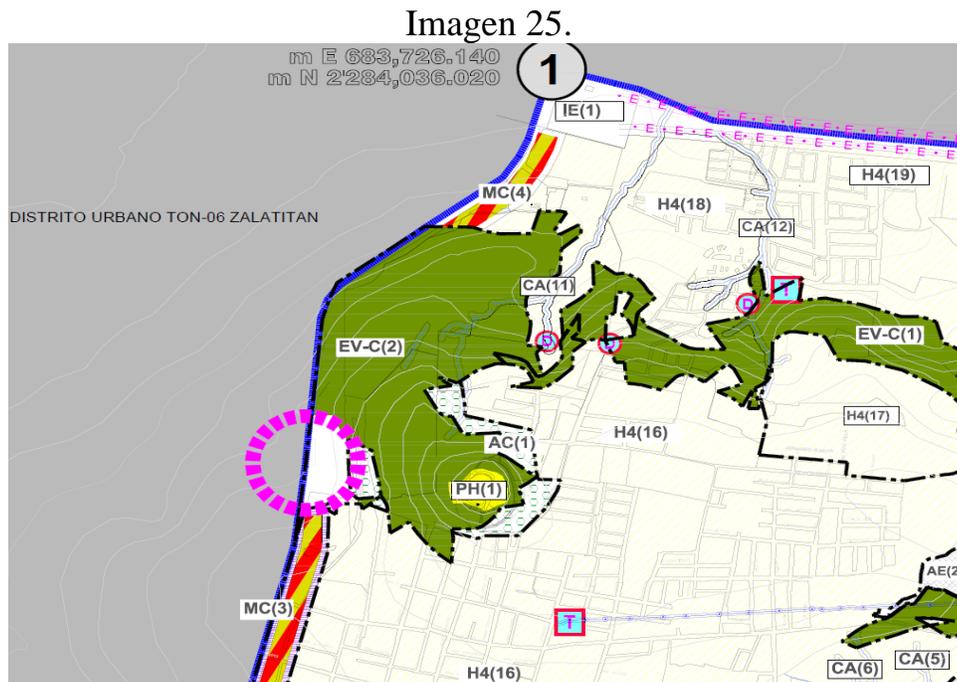
<sup>132</sup> Cabe mencionar que el vigente Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Distrito Urbano TON-01 Centro Urbano, tenía previsto en 2010 una población de 52 501 habitantes, proyectando un incremento de población para el 2015 de cerca de 59 243 habitantes, y con miras a que en 2030 se tenga en dicho distrito urbano una población de 75 400 habitantes.

<sup>133</sup> Plan Parcial de Desarrollo, Distrito Urbano TON-01 “Centro Urbano”, *op. cit.*

<sup>134</sup> *Ibidem.*

tensión hasta encontrar el vértice 2 en una distancia de 1 918.3112m, cambiando el rumbo en dirección norte en línea quebrada con una distancia de 1 886.4875 hasta encontrar el vértice 3; cambiando el rumbo en línea curva con una distancia de 3 666.487 hacia el sur, hasta encontrar el vértice 4, localizado en el cruce con la autopista a Zapotlanejo; del vértice 4, el límite del área de estudio toma un rumbo hacia el este por la misma autopista, en una longitud de 3 666.4870m hasta encontrarse con el vértice 5, localizado en la intersección de la autopista con la calle Tonaltecas; del vértice 5, el límite del polígono cierra hasta volverse a encontrar con el vértice 1, en dirección norte, con una distancia de 3 746.598m, ajustándose a la forma del trazo del Periférico Norte.<sup>135</sup>

Por lo anterior, el lugar donde se ubica el cerro de la Reina está contenido en el vigente Plan Parcial de Desarrollo Urbano, con una utilización de suelo de patrimonio histórico (PH, de espacios verdes, abiertos, recreativos y centrales (EV-C) y de área de conservación (AC), como se aprecia a continuación:



Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Distrito Urbano TON-01 Centro Urbano

Según el Plan Parcial vigente, las áreas de protección del patrimonio histórico son aquellas donde se localizan monumentos arqueológicos inmuebles, o se presume su existencia; monumentos artísticos asociados entre sí, con espacios

<sup>135</sup> *Ibidem*

abiertos o elementos topográficos cuyo conjunto revista valor estético relevante, o monumentos históricos relacionados con un suceso nacional o las que se encuentren vinculados a hechos pretéritos de relevancia para el país. Es decir, comprenden monumentos por ministerio de ley y, por lo tanto, están bajo la protección de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y el control del Instituto Nacional de Antropología e Historia. Estas áreas se identifican con la clave de las áreas de protección histórico-patrimonial más la subclave (PH);<sup>136</sup> y como se puede observar en la imagen que precede, el cerro de la Reina es un área protegida al ser patrimonio histórico del municipio de Tonalá.

Asimismo, el cerro de la Reina también cuenta con un uso de suelo clasificado como espacios verdes, abiertos, recreativos y centrales, los cuales, aun cuando forman parte del equipamiento, se clasifican de manera independiente por su importancia para los centros de población. Por su área de influencia y actividades, se clasifican en vecinales, barriales, distritales, centrales y regionales.<sup>137</sup>

De igual manera, en esa misma zona se prevé un uso de suelo de área de conservación ecológica, la cual, según el plan parcial vigente, indica que iba de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco, en donde se consideraba que las tierras, aguas y bosques que por sus características tuvieran valor científico, ambiental o paisajístico debían ser conservadas. Su origen o estado natural y su grado de transformación motivarán su preservación o nivel de conservación, de conformidad con la legislación en esta materia. En estas áreas deberá respetarse lo establecido en las leyes Federal y Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, estando bajo el control de las autoridades competentes. Asimismo, estas áreas y sus zonas de amortiguamiento podrán estar sujetas a un plan de ordenamiento ecológico territorial, según lo dispuesto en las mencionadas leyes.<sup>138</sup>

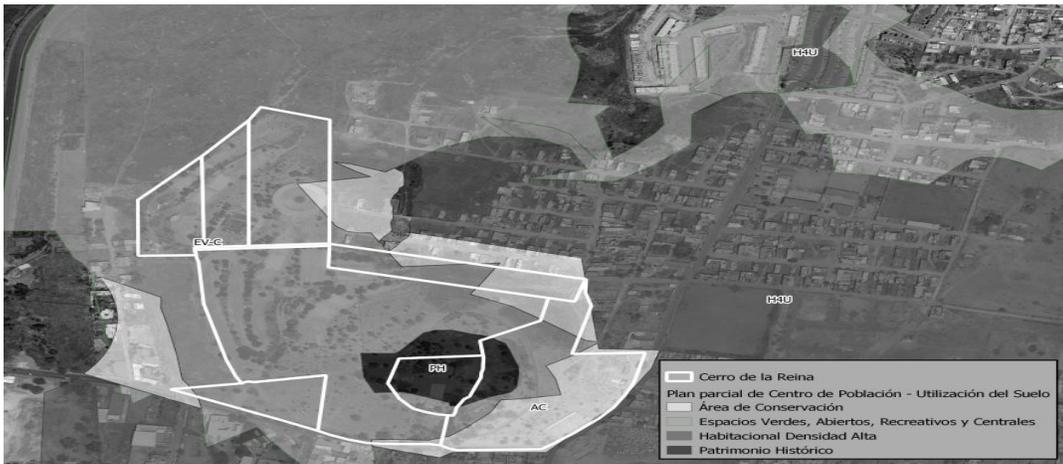
## Imagen 26.

---

<sup>136</sup> *Ibidem.*

<sup>137</sup> *Ibidem.*

<sup>138</sup> *Ibidem.*



Fuente: elaboración conjunta de personal del área de Análisis y Contexto de la CEDHJ y personal de la Semadet

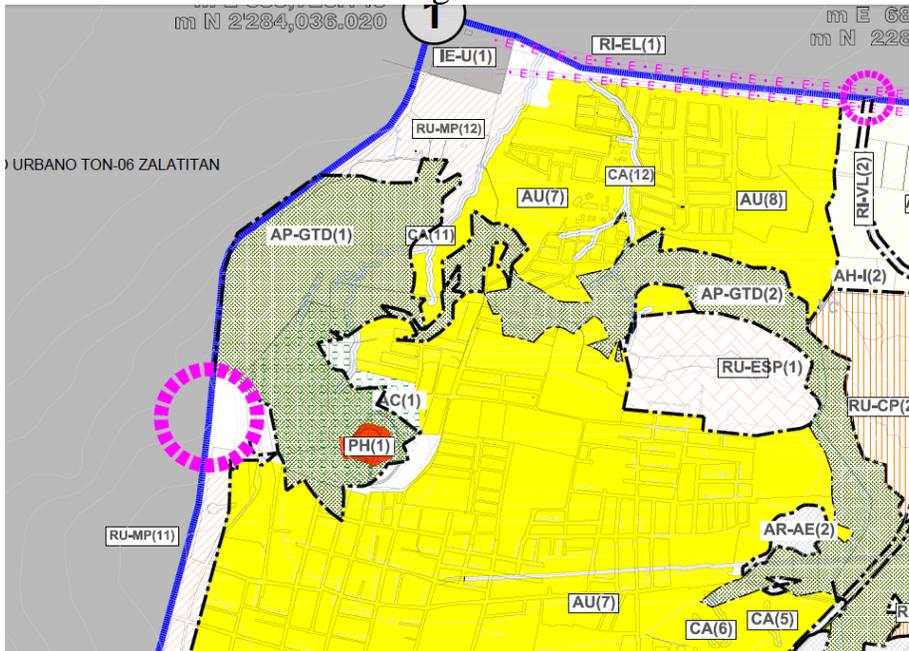
Mientras que, en cuanto a clasificación de áreas, el cerro de la reina tiene la siguiente clasificación:

Área de protección ecológica y generadora de transferencia de derechos de desarrollo (AP-GTD). Esto quiere decir que la zona se encuentra dentro de las áreas del territorio estatal en que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad humana, y que por razones de carácter ambiental y equilibrio ecológico deben preservarse, sin permitir grado alguno de intervención humana. Por ello, evitará cualquier tipo de urbanización, y el ayuntamiento promoverá que sean decretadas como áreas naturales protegidas. En estas áreas deberá respetarse lo establecido en las leyes Federal y Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, estando bajo el control de las autoridades competentes. Asimismo, estas áreas y sus zonas de amortiguamiento podrán estar sujetas a un plan de ordenamiento ecológico territorial, según lo dispuesto en las mencionadas leyes. En el presente caso, el área de protección ecológica es generadora de transferencia de derechos de desarrollo, en los términos del Reglamento Estatal de Zonificación, siendo identificadas con la clave de las áreas de prevención ecológica, a la que se añade la sub clave (GTD) y la cual puede apreciarse se encuentra bajo las siguientes características:

NUMERO	SUPERFICIE Has	LIMITES			
		NORTE	SUR	ESTE	OESTE
1	56.87	RU-MP (12)	AU (7)	AU (7)	LIMITE DEL DISTRITO

Dicha clasificación de áreas se encuentra delimitada de la siguiente manera.

Imagen 27.



Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Distrito Urbano TON-01 CENTRO URBANO

Por consecuencia, la misma zona es complementada por áreas de protección ambiental, de conservación y de patrimonio histórico, como puede advertirse a continuación:

Imagen 28.



Fuente: elaboración conjunta de personal del área de Análisis y Contexto de la CEDHJ y personal de la Semadet

Como se puede observar en el presente análisis, la zona en donde se ubica el cerro de la Reina es un área de múltiples clasificaciones, aunado a que en el mismo documento se hace un análisis de las condiciones naturales y características ecológicas de la zona e indica que en el área de aplicación predominan las pendientes con diversos grados de inclinación y que el cerro de la Reina es una de las más altas, con un porcentaje mayor a 30 por ciento localizada en la parte centro-este, en torno a la meseta y la cima, asegurando que este tipo de pendientes escarpadas mayores que 30 por ciento son áreas restringidas para el desarrollo urbano.<sup>139</sup>

No obstante, el distrito urbano en estudio requiere un análisis en la proyección urbana que se vaya a autorizar, en virtud de que se tiene previsto el crecimiento poblacional que implica, sin duda, un incremento en la demanda de vivienda, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Requerimientos de vivienda								
año	población	población nueva	hab/ha	superficie requerida (ha)	superficie requerida Acum. (ha)	hab/viv	vivienda requerida	vivienda requerida Acum.
2005	45,661							
2010	52,501	6,840	300	22.80	23.00	5	1,368	1,368
2015	59,243	6,742	300	22.40	45.40	5	1,348	2,716
2020	65,382	6,139	300	20.40	65.88	5	1,228	3,944
2025	70,819	5,437	300	18.12	83.92	5	1,087	5,031
2030	75,400	4,581	300	15.27	99.19	5	916	5,947
total		29,739		98.59			5,947	

Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Distrito Urbano TON-01 Centro Urbano

Lo anterior significa que la zona demandará una mayor y mejor prestación de servicios públicos, equipamiento básico, educación y cultura, recreación y deporte. Esta Comisión advierte, por tanto, que la inminente evaluación, análisis y posible actualización de los planes parciales de desarrollo de Tonalá deberá considerar la inevitable demanda de vivienda en la zona, la cual podría poner en riesgo las áreas de protección ambiental, de conservación y de patrimonio histórico que confluyen en el cerro de la Reina.

<sup>139</sup> *Ibidem.*

Esta defensoría de derechos humanos apela a que los asentamientos humanos se diseñen y ejecuten atendiendo a una regulación ambiental que considere las normas, disposiciones y medidas de desarrollo urbano y vivienda para mantener, mejorar y restaurar el equilibrio de los asentamientos con los elementos naturales, y asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de la población, así como corregir aquellas irregularidades que se puedan presentar en el desarrollo, atendiendo siempre a los siguientes criterios generales:<sup>140</sup>

I. La política ambiental en los asentamientos humanos requiere, para ser eficaz, de una estrecha vinculación con la planeación urbana y su aplicación. Para lo cual, los planes parciales y programas de desarrollo urbano deberán elaborarse atendiendo los lineamientos, disposiciones y estrategias que se encuentren contenidos en los ordenamientos ecológicos locales y demás instrumento que al efecto se expidan;

II. Se debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever y dirigir las tendencias de crecimiento de los asentamientos humanos, para mantener una relación suficiente entre la base de los recursos naturales existentes y la población, cuidando de los factores ambientales que son parte integrante de la calidad de vida. Para lo cual, la determinación de los usos del suelo, deberá de efectuarse en función de los ordenamientos ecológicos locales que al efecto se expidan;

III. En el entorno construido por el hombre, es indispensable fortalecer las previsiones de carácter ambiental, para proteger y mejorar la calidad de vida de la población y la capacidad de amortiguamiento de los ecosistemas;

IV. En la elaboración y aplicación de los programas de desarrollo urbano y planes parciales municipales, se deberán establecer mecanismos de rescate, rehabilitación y mejoramiento de la calidad de vida de la población, principalmente en las zonas de mayor impacto ambiental; y

V. Se debe evitar los asentamientos humanos en zonas donde las poblaciones se expongan al riesgo de desastres por impactos adversos del cambio climático.

### **3.3 Reconocimiento del cerro de la Reina como patrimonio cultural del estado de Jalisco.**

Como se ha señalado, la importancia de la zona en donde se ubica ésta pendiente escarpada ha sido reconocida por Gobierno del Estado de Jalisco, atendiendo al significado, valor e importancia de los elementos que la constituyen,

---

<sup>140</sup> Artículo 23 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

incluyéndola desde noviembre de 2016 dentro de las zonas de protección inscritas en el Inventario Estatal del Patrimonio Cultural de Jalisco.<sup>141</sup>

Para atender lo anterior, es necesario, en primer lugar, señalar lo que se entiende por patrimonio cultural. Este concepto engloba el conjunto de bienes tangibles e intangibles, que constituyen la herencia de un grupo humano, que refuerzan emocionalmente su sentido de comunidad con una identidad propia y que son percibidos por otros como característicos. El patrimonio cultural como producto de la creatividad humana se hereda, se transmite, se modifica y optima de individuo a individuo y de generación en generación.<sup>142</sup>

Para entender esto mejor, puede subclasificarse, en función de su estudio y tratamiento, en los siguientes:

- **Patrimonio Cultural Tangible o Material** se compone de los bienes muebles e inmuebles hechos por las sociedades de nuestro pasado.

- **Patrimonio arquitectónico:** monumentos, edificios y construcciones que representan nuestra memoria física y nuestra evolución o involución social.
- **Patrimonio arqueológico:** elementos de valor producidos por culturas previas a la invasión de los españoles al ahora continente americano. También cuentan restos humanos, flora, fauna, fósiles y restos paleontológicos.
- **Patrimonio artístico e histórico:** son las pinturas, esculturas o producciones artísticas que nos hablan de otras épocas. También piezas que nos sirven para evocar, recordar y explicar otros momentos de nuestra historia (audios, películas u objetos de uso diario, por ejemplo).
- **Patrimonio industrial:** posee valores históricos, tecnológicos, sociales, arquitectónicos o científicos. Se constituye por edificios, máquinas, talleres, molinos, fábricas, minas, depósitos y medios de transporte.
- **Patrimonio natural:** se conforma por el conjunto de bienes y riquezas naturales, o ambientales, que la sociedad ha heredado de sus antecesores. Incluye también monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas, hábitat de especies animal y vegetal endémicas o en peligro de extinción, así como lugares delimitados por su valor excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

- **Patrimonio cultural intangible e inmaterial:** constituye el patrimonio intelectual y el sentido que hace única a una comunidad, como las tradiciones, la gastronomía, la herbolaria, la literatura, las teorías científicas y filosóficas, la religión, los ritos y la música, así como los patrones de comportamiento que se expresan en las técnicas, la historia oral, la música y la danza.

<sup>141</sup> Periódico oficial *El Estado de Jalisco*, 12 de noviembre de 2016, Tomo CCCLXXXVII, en línea <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/11-12-16-x.pdf> consultado el 30 de mayo de 2019.

<sup>142</sup> Gobierno del Estado de Jalisco, “Patrimonio material e inmaterial”, en línea <https://sc.jalisco.gob.mx/patrimonio-cultural> consultado el 30 de mayo de 2019.

a) **Saberes, tradiciones y creencias:** conjunto de conocimientos y modos de hacer enraizados en la vida cotidiana de las comunidades. Formas de ser y de pensar que se han transmitido oralmente o a través de un proceso de recreación colectiva, desde actividades concretas comunitarias hasta leyendas, dichos, historias y creencias.

- **Celebraciones y conocimientos:** en las celebraciones podemos incluir los rituales de música, danza, teatro y otras expresiones similares como las festividades tradicionales cívicas, populares y religiosas. Asimismo, conocimientos y prácticas se manifiestan de diferentes maneras, como por ejemplo, a través de la herbolaria, la gastronomía y los oficios artesanales.

- **Lugares simbólicos:** como mercados, ferias, santuarios, plazas y demás espacios donde tienen lugar prácticas sociales únicas.<sup>143</sup>

Ahora bien, el cerro de la Reina, posee mitología propia y funge como centro ceremonial y religioso. Se encuentra inscrito dentro del Inventario Estatal del Patrimonio Cultural, por lo que el artículo 6° fracción IV de la Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Jalisco y sus Municipios, lo define como aquel registro sistemático, ordenado y detallado de bienes de todo género que constituyen patrimonio cultural, tal como se señala a continuación:

I. Los bienes inmuebles que por sus características sean de relevancia histórica, artística, científica, tecnológica, natural, arqueológica, arquitectónica, industrial y urbana;

II. Los bienes muebles que por estar vinculados a la vida social, política, económica o cultural de Jalisco, cuya existencia pueda estar relacionada con una población, con un testimonio material o documento relacionado con algún hecho histórico, social, político, cultural o por su reconocido valor estético y, por ello debe ser objeto de preservación específica;

III. Zonas de Protección definidas y delimitadas dentro de los planes de desarrollo urbano, áreas de valor natural y los programas de ordenamiento ecológico local, donde se localizan áreas, sitios, predios y edificaciones considerados Patrimonio Cultural del Estado;

IV. Las manifestaciones y expresiones inmateriales del Patrimonio Cultural; y

V. El Patrimonio Cultural declarado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.<sup>144</sup>

Así pues, atendiendo a sus características, los bienes patrimonio cultural se clasificarán en:

I. Monumentos de competencia federal. [...]

---

<sup>143</sup> *Ibidem.*

<sup>144</sup> Artículo 7° de la Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Jalisco y sus Municipios.

II. Inmuebles de Valor Artístico Relevante. [...]

III. Inmuebles de Valor Ambiental. [...]

IV. Zonas de protección

a) [...]

e) **Lugares Sagrados:** Los sitios que en el proceso de desarrollo histórico y cultural de los pueblos indígenas o de grupos sociales, adquieren una significación que los califica como elementos relevantes de su esencia y cosmovisión particular

V. Manifestaciones inmateriales. [...]

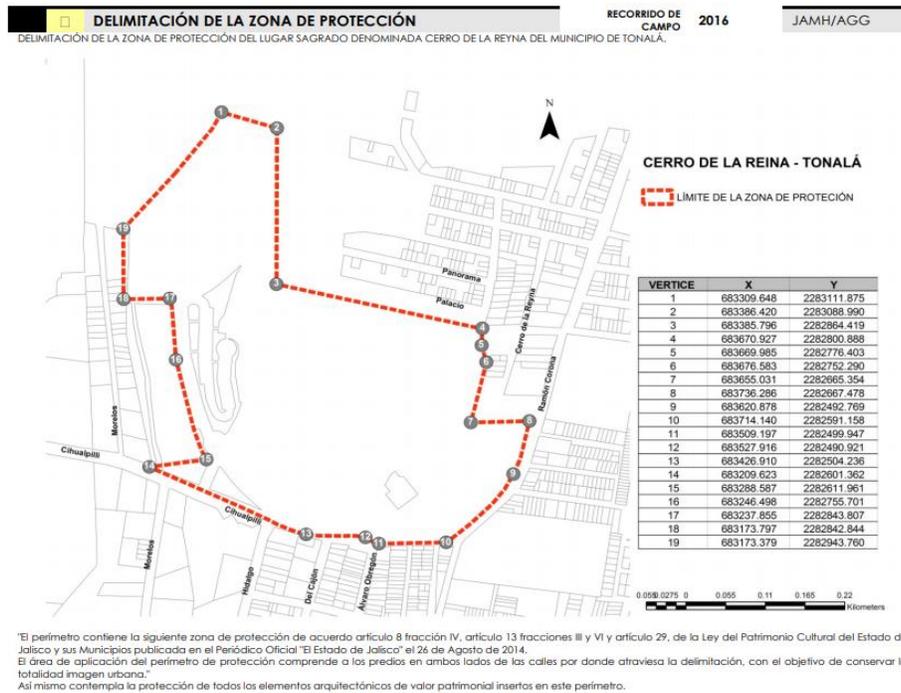
VI. La toponimia de los asentamientos humanos, de las regiones, de su hidrografía y orografía, así como las nomenclaturas históricas, identificados como Patrimonio Cultural del Estado.

Por ende, el cerro de la Reina desde noviembre de 2016 se encuentra dentro del Inventario Estatal del Patrimonio Cultural como un lugar sagrado, tal como se advierte a continuación:

**ACTUALIZACIONES A LAS ZONAS DE PROTECCIÓN INSCRITAS EN EL  
INVENTARIO ESTATAL DEL PATRIMONIO CULTURAL DE JALISCO**

MUNICIPIO	DENOMINACIÓN	CLASIFICACIÓN
Chapala	La Floresta	Área Típica
Chapala	Ajjic	Centro Histórico
Chapala	Chapala	Centro Histórico
Chapala	Santa Cruz de la Soledad	Área Típica
Chapala	San Nicolás de Ibarra	Área Típica
Chapala	Atotonilquillo	Área Típica
Chapala	San Antonio Tlayacapan	Área Típica
Chapala	Isla de los Alacranes	Área de Valor Natural
Guadalajara	Bosque Los Colomos	Área de Valor Natural
Zapopan	Bosque Los Colomos	Área de Valor Natural
Tonalá	Cerro de la Reina	Lugar Sagrado
Tonalá	Corredor de las manifestaciones inmateriales	Área Típica

Imagen 29.



Periódico oficial *El Estado de Jalisco*, 12 de noviembre de 2016, tomo CCCLXXXVII

El hecho de que el cerro de la Reina se encuentre reconocido como lugar sagrado debe ser atendido y entendido como un sitio de conocimientos y técnicas que se han transmitido de generación en generación, a través de tradiciones o expresiones vivas heredadas de los antepasados y transmitidas a los descendientes. Este tipo de lugares se compone de tradiciones orales, artes del espectáculo, usos sociales, rituales, actos festivos, conocimientos y prácticas relativos a la naturaleza y al universo, además de “saberes” y técnicas vinculados a la artesanía tradicional. Por tanto, el patrimonio intangible es al mismo tiempo tradicional, contemporáneo y vivo; también es integrador, representativo y basado en una comunidad humana específica.<sup>145</sup>

Uno de los objetivos de salvaguardar el patrimonio cultural del estado es proteger los elementos y manifestaciones materiales e inmateriales de la actividad humana y del entorno natural, a los que los habitantes de la entidad,

<sup>145</sup> *Sitios sagrados y derechos humanos de los pueblos indígenas*, CNDH, 2ª. ed. 2015, en línea <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/05-Sitios-sagrados-Pueblos-Indigenas.pdf> consultado el 30 de mayo de 2019.

por su significado y valor, les atribuyen importancia intelectual, científica, tecnológica, histórica, natural, literaria, artística, arqueológica, antropológica, paleontológica, etnológica, arquitectónica, industrial y urbana.<sup>146</sup>

Los sitios sagrados son parte importante del patrimonio cultural, porque incluyen todas las expresiones de la relación entre un pueblo, como colectividad, con su tierra, con otros seres vivos y con conceptos inmateriales, y que comparten un mismo espacio. Los problemas más frecuentes que se presentan en los sitios sagrados son: 1. Ataques directos a los sitios sagrados y al desarrollo de sus ceremonias; 2. Agresiones a los valores culturales y religiosos de las comunidades indígenas; 3. Inseguridad en el derecho a la propiedad. 4. Inseguridad para acceder a sus sitios sagrados; 5. Insuficiencia de recursos económicos para su preservación.<sup>147</sup>

En ese sentido, la CNDH ha sostenido que los sitios sagrados de los pueblos indígenas sólo tienen sentido desde una perspectiva cosmogónica. No son solamente lugares sagrados de determinada religión, sino que contienen la identidad de ese pueblo; su uso y preservación afecta todos los ámbitos de la vida comunitaria y de los individuos. Gracias a su existencia y a la posibilidad de realizar celebraciones en ellos, es viable la obtención de los elementos necesarios para la subsistencia del grupo, para la convivencia pacífica de sus integrantes y para otorgarles un sentido de pertenencia y, con ello, de identidad. Por tanto, conectan a los partícipes con todos sus semejantes, con sus antepasados y con el universo. Por estas características son vitales para los pueblos indígenas y su preservación es un derecho humano, en principio, de estos pueblos, y luego de los mexicanos, todos integrantes de esta nación pluricultural, México.<sup>148</sup>

### **3.4 La importancia de reconocer y declarar el cerro de la Reina como un área natural protegida.**

La zona del cerro de la Reina no solo es un símbolo de gloria y tradición para la población tonalteca; es un lugar de tradiciones mitológicas propias, aunado a que funge como centro ceremonial y religioso, sino que también debe

---

<sup>146</sup> Cfr. página oficial de la Secretaría de Cultura del Estado de Jalisco, Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Jalisco y sus Municipios, en línea <https://sc.jalisco.gob.mx/acervos/documentos/3556> consultado el 30 de mayo de 2019.

<sup>147</sup> *Sitios sagrados y derechos humanos de los pueblos indígenas*, CNDH, *op. cit.*

<sup>148</sup> *Ibidem.*

reconocerse su importancia en el ecosistema; es decir, debe reconocerse la necesidad de proteger dicho monumento natural, el cual no sólo es utilizado con fines mitológicos o sagrados, sino que forma parte significativa del entorno social y del esparcimiento de la población.

El cerro de la Reina tiene una superficie aproximada de 18 ha, y es vital para la sociedad conservarlo y regenerar espacios naturales para la convivencia, esparcimiento, preservación de la cultura y valores cívicos del municipio.<sup>149</sup>

Durante la integración del presente expediente se acreditó periódicamente el conflicto ambiental aludido en donde se denunciaron tala de sujetos forestales, incendios y proyectos de edificación que planeaba colocar allí el gobierno municipal (Proyecto Yolkan), etcétera (evidencia 28).

El antecedente más reciente es el trabajo de la Semadet, de la sociedad civil interesada y del gerente del Fideicomiso para la Administración del Programa de Desarrollo Forestal de Jalisco (Fiprodefo),<sup>150</sup> el cual se plasmó en un documento denominado Plan Integral de Trabajo 2016-2017 para la Rehabilitación del Cerro de la Reina. En este documento se analizaron temas relevantes como la situación actual del cerro, la degradación edafológica y alta pendiente, las obras de conservación de suelo, la necesidad de atender a una reforestación urgente y el soporte de especies vegetales, etcétera, el cual tenía como finalidad lograr la optimación y recuperación del lugar.

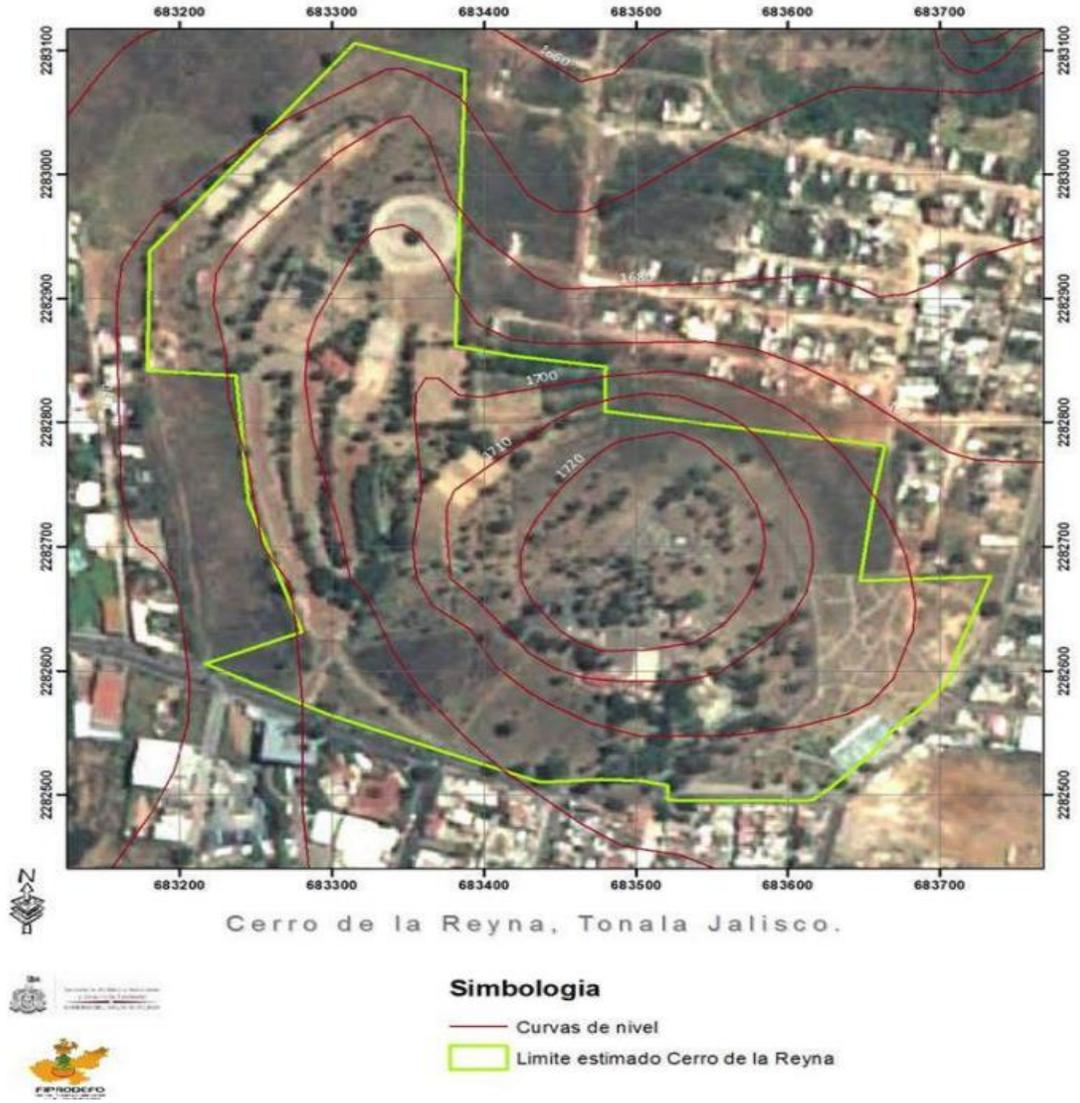
Por su ubicación, el cerro de la Reina es atractivo para los desarrolladores de vivienda. Se encuentra a pocas cuadradas del centro histórico y de la avenida principal Tonaltecas, una de las vialidades más importantes dentro del ámbito económico-artesanal.

---

<sup>149</sup> Plan Integral de Trabajo 2016-2017, para la Rehabilitación del Cerro de la Reina *op. cit.*

<sup>150</sup> Este fideicomiso tiene como fin realizar estudios, proyectos, programas y procesos que impulsen el desarrollo del sector forestal y agroforestal, entre otros, en el estado de Jalisco, con acciones como impulso a trabajos e investigaciones, así como transferencia de tecnologías a productores, instituciones académicas y otras entidades, en áreas como genética forestal, control de plagas que afectan los bosque, y plantaciones forestales, manejo de bosques y prácticas silvícolas, industrial forestal, bioenergía, entre otras. *Ibidem.*

Imagen 30.



Plan Integral de Trabajo 2016-2017, para la Rehabilitación del Cerro de la Reyna

Tras la evaluación realizada por el Fiprodefo se concluyó que el cerro de la Reyna presenta altos índices de degradación. Su debilidad principal es la constante pérdida de suelo y material parental aflorante en más de la mitad del territorio. Se observó que la condición del suelo es pésima, puesto que existe una capa de no más de quince cm de profundidad edafológica, lo que limita mucho el crecimiento de vegetación en el área. Esta situación evita el flujo faunístico y

con ello la dispersión de nuevas semillas que sirvan para repoblar vegetalmente el cerro de la Reina. Se observaron relictos de reforestaciones que no tuvieron éxito en el establecimiento de las especies, y la condición de algunas de estas es mala. Sumado a esto, se señaló que existen especies arborícolas de carácter exótico, producto de los primeros intentos por reforestar el área, localizadas en su mayoría en la parte alta del cerro de la Reina,<sup>151</sup> tal como se puede apreciar a continuación:

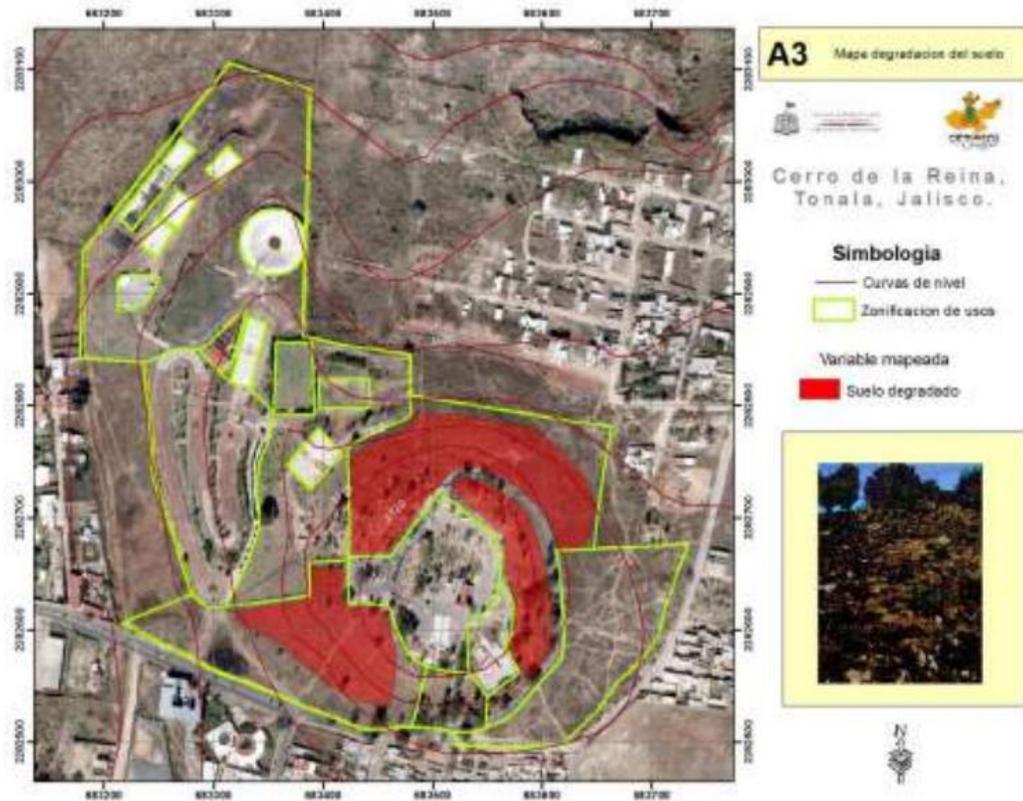
Especies Forestales del Cerro de la Reina								
#	Nombre común	Genero Científico	#	Nombre común	Genero Científico	#	Nombre común	Genero Científico
1	Casuarina	Casuarina	11	Ficus	Ficus	21	Arrayán	Psidium
2	Eucalipto	Eucalyptus	12	Guaje	Leucaena	22	Bougambilla	Bougainvillea
3	Tepame	Acacia	13	Palma	Elaeis	23	Parota	Enterolobium
4	Guamuchil	Pithecellobium	14	Paraiso	Melia	24	Granjeno	Celtis
5	Pino	Pinus	15	Copal	Bursera	25	Tepeguaje	Lysiloma
6	Guayaba	Psidium	16	Cedro	Cupressus	26	Primavera amarilla	Tabebuia
7	Mezquite	Prosopis	17	Tecoma	Tecoma	27	Codo de Fraile	Thevetia
8	Jacaranda	Jacaranda	18	Fresno	Fraxinus	28	Ceiba	Ceiba
9	Yuca	Yucca	19	Limón	Citrus	29	Roble	Quercus
10	Magüey	Agave	20	Rosa morada	Tabebuia			

Plan Integral de Trabajo 2016-2017, para la Rehabilitación del Cerro de la Reina

Las anteriores especies forestales se encuentran distribuidas de tal manera que hay muchas zonas que se encuentran con el suelo degradado. En esas zonas se encuentran las mayores pendientes y son pedregosas. También son las zonas donde se muestra más vandalismo y contaminación por desechos sólidos, como se puede advertir a continuación:

<sup>151</sup> Plan Integral de Trabajo 2016-2017, para la Rehabilitación del Cerro de la Reina *Op. Cit.*

Imagen 31.



Plan Integral de Trabajo 2016-2017, para la Rehabilitación del Cerro de la Reina

Resultó evidente que la zona requiere de una urgente intervención, situación que ha sido preocupación de los vecinos de la zona e inconformes, pues aunque se han llevado a cabo algunas reforestaciones, no se han observado resultados satisfactorios porque, se reitera, el suelo no favorece la supervivencia de los árboles que ahí se colocan, en cuando las especies que suelen utilizarse no son las adecuadas.

Así pues, deben llevarse a cabo acciones, primeramente tendentes a evitar el avance en la pérdida de suelo, y para esto señala el Fiprodefo que debe promoverse la retención de humedad en el suelo, para la mejora en la captación de las especies a establecer, instaurar el uso de materias orgánicas que ayuden a la fertilidad del suelo, promover el uso de materia prima existente en el cerro de la Reina (piedra) para obras de conservación de suelo, usar inteligentemente la

fisonomía natural del cerro para evitar la pérdida de suelo y llevar a cabo una reforestación en las zonas que sí lo permitan.<sup>152</sup>

Para llevar a cabo una reforestación adecuada se requiere la asistencia técnica y la participación de la sociedad civil organizada y de las autoridades para que se asegure la calidad de la planta, buen desarrollo y cuidado en el empaque, transporte, manejo y plantación, así como el mantenimiento y cuidado de la reforestación, por lo menos en los primeros cinco años, después de su realización.

Robustece lo anterior, lo establecido en la nueva Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) vigente desde junio de 2018, la cual tiene por objeto regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos, con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable.<sup>153</sup> Uno de los objetivos específicos de la Ley, es “recuperar y desarrollar bosques en terrenos preferentemente forestales, para que cumplan con la función de conservar suelos y aguas, además de dinamizar el desarrollo rural”.<sup>154</sup> En este contexto, la reforestación es una estrategia prioritaria para alcanzar dicho fin.

El Fiprodefo indica que los siguientes puntos son de vital trascendencia para la supervivencia y éxito de la plantación:

1. Recuperar la naturalidad del cerro de la Reina, en conjunto con sus funciones ecológicas.
2. Establecer especies arbóreas y arbustivas nativas
3. Dar soporte al suelo, con cobertura vegetal arbustiva, arbórea y herbácea
4. Atraer fauna, brindando nichos ecológicos y la distribución de la misma
5. Recuperar las funciones del paisaje

Según el estudio presentado en 2016, mediante el proceso de reforestación en el cerro de la Reina se pretende reactivar el flujo ecológico, regresándole al sitio las funciones de recreación, seguridad y patrimonio social, así como promover el tránsito de diversas especies como aves, mamíferos, reptiles etcétera. Lo anterior, en virtud de que dicho cerro fue un corredor biológico de la barranca

---

<sup>152</sup> *Ibidem*

<sup>153</sup> Artículo 1°

<sup>154</sup> Artículo 3°

del río Santiago, y contribuyen al desarrollo sano de un ecosistema. Asimismo se busca detener la pérdida y degradación edafológica, previendo cobertura vegetal de diferentes portes y evitando la erosión y el escurrimiento excesivo del suelo. Se busca reforestar con especies nativas y evitar las especies exóticas. Para ello se proponen 17 especies de árboles, ocho arbustos y nueve especies herbáceas que son capaces de establecerse exitosamente en el cerro de la Reina. Ello brindara al mismo tiempo una buena estructura paisajística al sitio.<sup>155</sup>

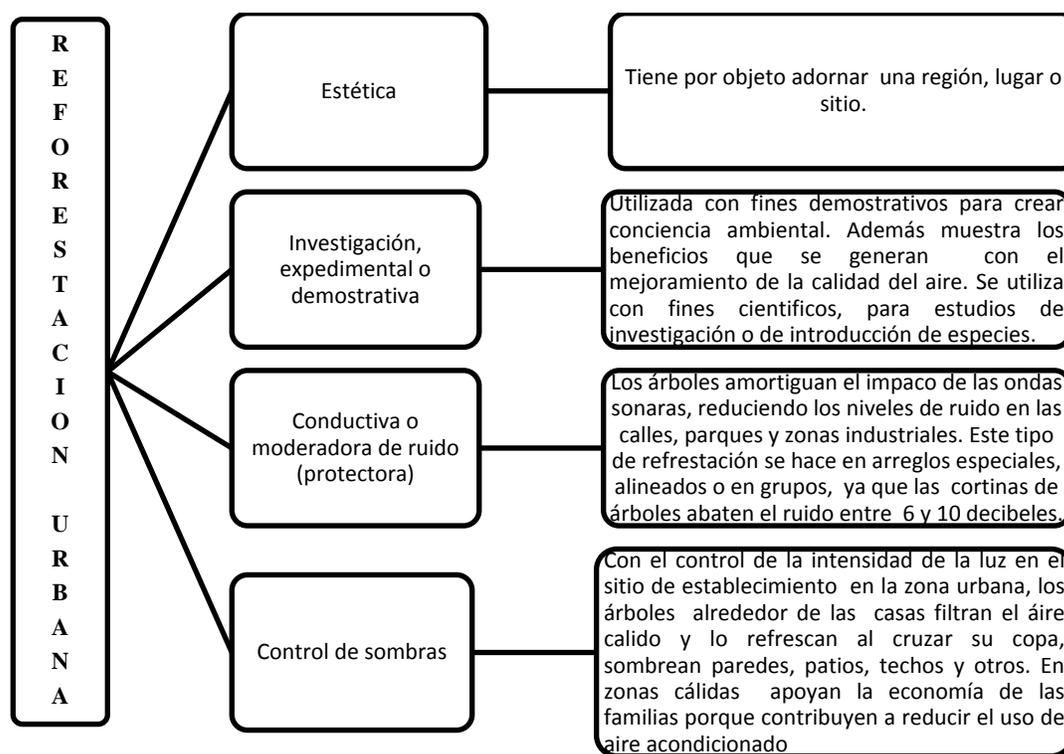
En cuanto a la cobertura vegetal propuesta en el Plan de Rehabilitación del Cerro de la Reina se señala que las siguientes especies, resultan adaptables a las condiciones adversas que presenta el cerro.

#	ÁRBOLES	ARBUSTOS	HERBACEAS: ANUALES, PERENNES
1	Leucaena (Guaje)	Pitayo	Cocuitlle (Retención de suelos)
2	Guamuchil	Tabachín enano	Zacate popete
3	Tepeguaje	Huizache	Venenillo
4	Copal	Tepame forma suelo	Mirasol
5	Papelillo	Orquídea de árbol nativa	Cempasuchil
6	Tepemezquite	Retama	Aceitilla
7	Cacalosuchil	Agave (Acordonamiento)	Santamaría (Aromáticas).
8	Cicua	Agave filifera	Dedo de Moro
9	Rosa panal		Venenillo
10	Palo fierro		
11	Guayaba calvillo		
12	Cazahuate		
13	Palo dulce		
14	Guácima		
15	Ciruelo		
16	Amapa prieta		
17	Mezquite		

La Comisión Nacional Forestal (Conafor), dependiente de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), tiene un manual básico de prácticas de reforestación, en el que ha definido la reforestación urbana “como la

<sup>155</sup> *Ibidem.*

establecida dentro de las ciudades con diferentes fines u objetivos”, clasificándola de la siguiente manera:<sup>156</sup>



Como metodologías de la reforestación, en el citado Plan integral se advierte que el éxito de una reforestación depende en gran medida de los estudios previos necesarios para conocer las condiciones del sitio, definición de especies, calidad de planta, vivero de procedencia, transporte, herramientas, profundidad y calidad del suelo, atención a áreas críticas, protección y mantenimiento. Se establece un proceso de planeación que abarque todas las constantes de una reforestación, las cuales se dividen de la siguiente manera:

1. Selección correcta de especies y calidad de planta
2. Cuidado en el transporte y manejo de la planta
3. Elección de épocas adecuadas para la reforestación

<sup>156</sup> Conafor. *Prácticas de reforestación. Manual básico*, en línea [http://www.conafor.gob.mx/BIBLIOTECA/MANUAL\\_PRACTICAS\\_DE\\_REFORESTACION.PDF](http://www.conafor.gob.mx/BIBLIOTECA/MANUAL_PRACTICAS_DE_REFORESTACION.PDF) consultado el 31 de mayo de 2019.

4. Trabajos previos a la reforestación
5. Uso de técnicas silvícolas

Finalmente, no debe pasarse por alto que el Fiprodefo y la Semadet han realizado un amplio análisis sobre los trabajos previos que deben llevarse a cabo para una reforestación, así como la elección de épocas adecuadas, el uso de técnicas silvícolas, el soporte de las áreas y la profundidad edafológica que ampare una buena reforestación con resultados óptimos a la larga. Sin embargo, preocupa a esta Comisión que aun cuando en el propio Plan Integral de Trabajo 2016-2017, para la Rehabilitación del Cerro de la Reina, señaló todo lo anterior, manejó costos y llevó a cabo un desglose monetario de las intervenciones necesarias, señaló tiempos y propuso un cronograma. A la fecha únicamente se cuenta con el oficio SEMADET/DGJ/075/2018, de donde se desprende que mediante talleres impartidos por esa dependencia, el Fiprodefo, la Secretaría de Desarrollo e Integración Social y el Ayuntamiento de Tonalá, se concluyó la viabilidad de una reforestación del cerro de la Reina. Asimismo, se menciona que se llevaron a cabo mesas de trabajo para establecer el proyecto social de reforestación en el lugar. Con todo ello, no existen evidencias de los avances en esta materia por parte de las autoridades involucradas, y mucho menos constancia que ampare un avance y cumplimiento de las 18 acciones que supuestamente se manejarían:

1. Decretar el Cerro de la Reina como Área Natural Protegida
2. Realizar una evaluación social; respecto al uso del cerro de la reina que abarque temas culturales, de tradición y de religión
3. Realizar un plan ejecutivo que integre sociedad y gobierno
4. Integración académica; donde se involucren maestros y alumnos de todos los grados superiores y medios superiores
  - Actividades relacionadas con el cerro de la reina
    - I. Reforestación
    - II. Cuidado del área
    - III. Torneos deportivos de diferentes escuelas
    - IV. Campañas de difusión para acciones de reforestación
  - Educación y talleres en temas ambientales
  - Servicio social del alumnado
5. Acciones de protección a la fauna del lugar
  - Obras de refugio para fauna
  - Identificación de fauna residente y visitante del cerro de la Reina (Aves, mamíferos, reptiles, etc.)
  - Protección y vigilancia
6. Optimización de áreas de descanso
7. Optimización y creación de accesos al cerro de la Reina
8. Iluminación integral del sitio

9. Seguridad
10. Definición, uso de espacios e infraestructura
  - Definición del uso de espacio donde se encuentra el nacimiento
  - Definición del uso de los baños públicos (inaccesibles por material de construcción)
  - Crear infraestructura
    - I. Baños
    - II. Recreativa (bancas, asadores, terrazas)
    - III. Torre de vigilancia o casetas
    - IV. Centro de educación ambiental o vivero integral
    - V. Sistema de riego para mantenimiento del área
    - VI. Botes de basura en toda el área (resistentes y que no puedan ser robados)
  - Redefinición del uso del palenque
    - I. Uso para invernadero (cultivo de orquídeas por su alta humedad) II. Uso para almacén y captación de agua
11. Optimización de miradores y espacios para observación astronómica
12. Producción de planta in situ de especies de interés
13. Estudio de impacto ambiental
14. Mejoramiento de infraestructura deportiva y mantenimiento del teatro
  - Mantenimiento y extensión de pista para correr
15. Creación de cartografía del cerro de la Reina para fines turísticos y ubicación de áreas
16. Letreros de bienvenida
17. Revisión de especies propuestas para reforestación
  - Especies arbóreas de porte grande y rápido crecimiento
  - Rosales arbustivos para definición de áreas
18. Barrera de contención en el camino para los autos, mantenimiento y optimización<sup>157</sup>

Como puede observarse, decretar el cerro de la Reina como área natural protegida (ANP), es una de las acciones imperantes para preservar y recuperar la zona, por lo que urge que tanto las autoridades municipales de Tonalá como las estatales se coordinen para el efectivo cumplimiento del Plan Integral de Trabajo para la Rehabilitación del Cerro de la Reina, y por ende, decretarlo como área natural protegida.

Lo anterior, en virtud de que la propia normativa estatal indica que la regulación, creación y administración de las ANP, así como establecer medidas y emitir criterios de protección ambiental de aplicación obligatoria en estas áreas, de manera que se asegure la preservación y restauración de los ecosistemas, especialmente los más representativos, como en el presente caso, el cerro de la Reina, ya que aún es tiempo de evitar que continúe su degradación y se convierta en zona de alta fragilidad ambiental.

---

<sup>157</sup> Plan Integral de Trabajo 2016-2017, para la Rehabilitación del Cerro de la Reina *op. cit.*

Así pues, esta Comisión insta al gobierno municipal de Tonalá a que por todos los medios a su alcance, cumpla con el Plan Integral de Trabajo 2016-2017, para la Rehabilitación del Cerro de la Reina, y emprenda las labores que se requieran para concretar y cubrir los requisitos de ley a fin de lograr una declaratoria de ANP para este cerro.

### *Reparación del daño*

La palabra “reparar” proviene del latín *reparare*, cuya traducción es “desagraviar, satisfacer al ofendido”, y la palabra “reparación” proviene del latín *reparatio*, cuya traducción es desagravio, satisfacción completa de una ofensa, daño o injuria. Ahora bien, la palabra “daño”, proviene del latín *damnum*, que en el ámbito jurídico significa el detrimento o destrucción de los bienes.

En cuanto al significado del término “reparación del daño”, en el *Diccionario para Juristas* se define como el derecho al resarcimiento económico a quien ha sufrido un menoscabo en su patrimonio por acto ilícito o delito. Y “reparar” significa precaver o remediar un daño o perjuicio. “Daño”, en derecho, es el delito que se comete cuando por cualquier medio se causan daños, destrucción o deterioro en cosa de otro o en cosa propia con perjuicio de tercero.

Así pues, las víctimas de violaciones de derechos humanos merecen una justa reparación, en el entendido de que un Estado constitucional y democrático de derecho debe ser garante de la protección de los derechos humanos y tiene la responsabilidad y la obligación de responder a las víctimas de violaciones causadas por la acción u omisión de los órganos de gobierno, o bien, de las y los funcionarios públicos, mediante la reparación integral del daño y la garantía de la no repetición de los hechos.

Para una comprensión integral del tema, debe precisarse que el 16 de diciembre de 2005, la Asamblea General de la ONU aprobó los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales, que consagran:

Se entenderá por víctima a toda persona que haya sufrido daños individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales

como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario.

Las personas serán consideradas víctimas con independencia de si el autor de la violación ha sido identificado, aprehendido, juzgado o condenado y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

En el año 2000, el Relator Especial sobre el Derecho de Restitución, Indemnización y Rehabilitación de las Víctimas de Violaciones de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, M. Cherif Bassiouni, presentó un informe final ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, al que adjuntó una propuesta de Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a Interponer un Recurso y a Recibir Reparación (conocidos como *Principios van Boven-Bassiouni*). En dichos principios se reconocen como formas de reparación: la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

Ahora bien, la denominada reparación integral del daño a las víctimas de violaciones de derechos humanos constituye en gran medida la cristalización del sistema interamericano de derechos humanos.

El concepto de reparación integral tiene su fundamento en los artículos 62.3 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y abarca la acreditación de daños en las esferas material e inmaterial y el otorgamiento de medidas tales como: a) la investigación de los hechos; b) la restitución de derechos, bienes y libertades; c) la rehabilitación física, psicológica o social; d) la satisfacción mediante actos en beneficio de las víctimas; e) las garantías de no repetición de las violaciones, y f) la indemnización compensatoria por daño material e inmaterial.

Al respecto, la jurisprudencia que ha emitido dicho organismo internacional resulta de suma importancia y de atención para el Estado mexicano. Esto, como la retribución que se otorga a la víctima cuando sus derechos humanos han sido vulnerados.

En el sistema jurídico mexicano, a raíz de la reforma constitucional en derechos humanos de 2011, el artículo primero de nuestra Carta Magna reconoció ampliamente la obligación de reparar, como un beneficio directo de suma importancia que llenaría los vacíos existentes para una debida reparación del daño en casos de violaciones de derechos humanos, pues imponen la obligación a los órganos del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos en los términos que establezca la ley.

Consecuentemente con lo anterior, el 9 de enero de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la ley reglamentaria del citado artículo, bajo el nombre de Ley General de Víctimas, y que tiene por objeto reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos, en donde se advierte como uno de sus ejes rectores la justa y debida reparación integral del daño en atención a lo establecido en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte y demás instrumentos en la materia.

El estado de Jalisco actualmente cuenta con su propio ordenamiento, que brinda atención y busca una reparación del daño integral para todas aquellas víctimas de violaciones de derechos humanos, a saber: Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco, en la cual se estableció en su artículo 1º la obligación en sus respectivas competencias, a las autoridades de los órdenes de gobierno estatal y municipal, así como a las instituciones y organismos que deban velar por la protección de las víctimas del delito, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. Además, se estableció que las medidas de atención y protección serán proporcionadas por el titular del Poder Ejecutivo estatal a través de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, a la que corresponde aplicar los programas, lineamientos y procedimientos administrativos, a fin de que aquellas se hagan efectivas.

En el artículo 4º de este ordenamiento se establece que las víctimas son aquellas personas físicas que hayan sufrido directa o indirectamente algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional o en general cualquier riesgo o lesión a sus bienes jurídicos o derechos, como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones de sus derechos humanos reconocidos en la Constitución federal, en los tratados internacionales, la Constitución Política del Estado de Jalisco y demás normativa aplicable, derivadas de una averiguación previa, un

procedimiento penal o administrativo, o en su caso, en una carpeta de investigación.

En la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco se reiteró la obligación del Estado de reparar los daños causados a las víctimas mediante una reparación integral, el otorgamiento de ayuda o asistencia, y garantizar su protección, todo esto mediante una lista de derechos de las víctimas.

Dicha normativa robustece la importancia de que las políticas, programas, estrategias, lineamientos, acciones, mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en la Ley sean ejecutados, evaluados y aplicando los siguientes principios: I. Dignidad humana; II. Buena fe; III. Complementariedad; IV. Debida diligencia; V. Enfoque diferencial y especializado, VI. Enfoque transformador, VII. [...] VIII. Igualdad y no discriminación; X. Integralidad, indivisibilidad e interdependencia; X. Máxima protección; XI. Mínimo existencial; XII. [...]; XV. Progresividad y no regresividad; XVI. [...]

Ambas legislaciones se refieren a la reparación del daño colectivo en los siguientes términos:

Para los efectos de la presente Ley, la reparación colectiva se entenderá como un derecho del que son titulares los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hayan sido afectadas por la violación de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, o cuando el daño comporte un impacto colectivo. La restitución de los derechos afectados estará orientada a la reconstrucción del tejido social y cultural colectivo que reconozca la afectación en la capacidad institucional de garantizar el goce, la protección y la promoción de los derechos en las comunidades, grupos y pueblos afectados.

Las medidas colectivas que deberán implementarse tenderán al reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos victimizados; la reconstrucción del proyecto de vida colectivo, y el tejido social y cultural; la recuperación psicosocial de las poblaciones y grupos afectados y la promoción de la reconciliación y la cultura de la protección y promoción de los derechos humanos en las comunidades y colectivos afectados.<sup>158</sup>

Esta CEDHJ reitera que la reparación del daño a las víctimas de una violación de derechos humanos es un elemento fundamental para crear conciencia del

---

<sup>158</sup> *Ley General de Víctimas*, artículo 27, fracción VI.

principio de responsabilidad y enfrentar las omisiones en que hayan incurrido las autoridades.

En ese sentido, es facultad de la CEDHJ reclamar una justa reparación del daño y los daños y perjuicios, conforme a lo que se ordena en el artículo 73 de la ley que la rige, y que refiere: “Una vez agotadas las etapas de integración del expediente de queja, el visitador general deberá elaborar un proyecto de resolución [...] El proyecto de recomendación [...] deberán señalar las medidas que procedan para la efectiva restitución de los derechos fundamentales de los afectados y, en su caso, la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado...”

No debe pasar inadvertido que si el Estado incurre en responsabilidad con motivo de la acción u omisión de cualquiera de sus funcionarios, tiene la obligación de reparar las consecuencias de la violación. Las reparaciones serán acordes al caso en concreto que se esté tratando, y que estén establecidas en disposiciones nacionales e internacionales.

Para que un Estado que se aprecia de ser democrático, como el nuestro, cumpla con el fin de proporcionar debidamente los servicios públicos y atender al bien común de los ciudadanos, es preciso que sus autoridades, además de rendir cuentas por los actos realizados en representación del pueblo, acepten su responsabilidad por las acciones y omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones y reparen los daños y perjuicios ocasionados por los servidores públicos a su cargo.

Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4° y 10° de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 7°, fracciones I y XXV; 28, fracción III, 66, 72, 73, 75, 78, 79 y 88 de la Ley de la CEDHJ; 109, 119, 120, 121 y 122 de su Reglamento Interior y en las Leyes General y Estatal de Víctimas, se formulan las siguientes:

#### **IV. CONCLUSIONES**

Para esta Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, personal del Ayuntamiento de Tonalá dejó de observar distintas normas y principios jurídicos en torno al mandato constitucional de que todas las autoridades del Estado deben garantizar la existencia de un medio ambiente sano y propicio para el desarrollo

humano y el bienestar de las personas. Tal mandato vincula a todas las autoridades del sistema jurídico mexicano, quienes deben adoptar, en el marco de sus competencias, todas aquellas medidas que sean necesarias para la protección del ambiente. En el caso analizado se han vulnerado los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, a la salud, al desarrollo, al patrimonio cultural y al medio ambiente de las personas agraviadas y de la sociedad en general.

Por la explicitada, motivada y fundada razón de prelación, esta defensoría de derechos humanos emite las siguientes:

#### Recomendaciones

Al presidente municipal de Tonalá:

Primera. Realice un acto público de reconocimiento de la identidad indígena del pueblo tonalteca, tanto de sus habitantes originarios como de su descendencia, así como de sus manifestaciones culturales que preservan en la actualidad. Lo anterior en el ámbito de su competencia, además de coadyuvar al reconocimiento oficial por parte de las autoridades del Estado.

Segunda. En forma coordinada con las autoridades estatales, se lleve a cabo un proceso en el que se actualice la situación jurídica del cerro de la Reina y se cumpla con los trámites necesarios ante el Cabildo y el Gobierno del Estado para que se decrete como área natural protegida al cerro de la Reina, en donde se garantice lo siguiente:

- a) La conservación de las representaciones biogeográficas en el ámbito regional, de los ecosistemas, belleza escénica representativa, el valor científico, educativo y de recreo, valor histórico y sus posibilidades de uso ecoturístico.
- b) Las actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas y sus elementos, así como la investigación, recreación, ecoturismo, educación ambiental y el uso cultural que se realiza en el polígono del cerro de la Reina por parte de la Comunidad Indígena de Tonalá, así como de otros grupos sociales.

c) Que el decreto al que se refiere el punto anterior se concrete mediante un proceso amplio de consulta, libre, previa, informada y de buena fe hacia la Comunidad Indígena de Tonalá, en el contexto de sus derechos culturales. Del mismo modo, se realice un diálogo incluyente con la sociedad civil en general a fin de que el decreto incorpore los criterios de uso que la sociedad considera para el polígono en cuestión.

Tercera. Se fortalezcan las acciones tendentes a recuperar la zona aledaña al cauce del río Azul, con algunas acciones como las siguientes:

a) Lleve a cabo una campaña de descacharrización y limpieza en todas las calles donde se forman caudales urbanos, atendiendo a puntos estratégicos de la cuenca que pasa por territorio municipal, para efecto de que no se encuentren obstruidas alcantarillas o colectores de agua pluvial y residual.

b) Lleve a cabo una campaña de educación ambiental en la cuenca, en donde se cuente con la participación de expertos, asociaciones y colectivos, vecinos y población interesada.

c) Gire instrucciones a quien corresponda para que se realicen las acciones necesarias y se ejecute un estudio de daños y perjuicios ambientales, a fin de que se libere la zona donde nace el río Azul (en las instalaciones del Instituto Municipal de la Juventud) y se garanticen los manantiales que nutren dicho cauce, estableciendo un cronograma de acciones de mitigación, remediación y en su caso compensación ambiental.

d) Gire instrucciones a quien corresponda para que se realice un dictamen sobre el estado ambiental que guarda el río azul, tanto en el cauce del agua como en zona raparía, considerando los factores físicos, biológicos y sociales.

e) De forma coordinada con autoridades estatales y federales, realice las acciones necesarias para garantizar un caudal mínimo del río Azul, mediante acciones de manejo permanente.

Cuarta. Gire instrucciones para que se le dé prioridad a la revisión, evaluación y en su caso actualización de los 15 planes parciales que integran el municipio de Tonalá, situación que ha sido iniciada mediante acuerdo número 93 tomado en sesión de ayuntamiento celebrada el 31 de enero de 2019, donde se aprobó la

realización del procedimiento necesario instituido en el Código Urbano para el Estado de Jalisco para dichas acciones (en donde se analice restringir la urbanización en zonas como el cerro de la Reina y las inmediaciones del río Azul).

De igual forma se le solicita gire instrucciones a quien corresponda para que se tomen las medidas pertinentes y se condicionen las autorizaciones para edificar en la zona contigua al cauce del río Azul (Código Urbano y demás normativa). Asimismo, para que se tome en consideración la importancia del cerro de la Reina y del río Azul dentro del funcionamiento de la cuenca hidrológica.

Quinta. Se realice una campaña de reforestación en el cerro de la Reina y en la unidad deportiva Revolución, así como en las servidumbres municipales (camellones y banquetas), atendiendo al proceso que comprende las etapas de planeación, obtención de semilla, producción de planta, selección del sitio de reforestación, preparación del terreno, plantación, mantenimiento, protección y manejo.

Sexta. Gire instrucciones a quien corresponda para que a la brevedad se lleve a cabo un estudio de daños y perjuicios ambientales para identificar afectaciones generadas al medio ambiente, al construir el Instituto de la Juventud en los manantiales que dan lugar al nacimiento del río Azul y dé a conocer los resultados de este, así como las acciones que junto con otras autoridades llevará a cabo el municipio para reparar proporcionalmente la afectación.

Sétima. Gire instrucciones al personal de la Dirección de Protección Civil y Bomberos para que haga un análisis de riesgo y daños estructurales en las dos edificaciones que se evidenciaron mediante el recorrido que realizó esta Comisión el 29 de marzo pasado en las inmediaciones del río Azul, en donde se advirtió que por los cimientos de dichas construcciones se filtraba agua, al parecer de drenaje sanitario, mismo que finalmente llega al cauce del río Azul. Lo anterior, en atención no únicamente al daño ambiental que generan estas irregularidades, sino también en aras de evitar la consumación de un daño que ponga en peligro la integridad y seguridad de los habitantes de la zona.

Octava. Gire instrucciones al personal de la Comisaría de la Policía Preventiva Municipal para que aplique los mecanismos de supervisión y vigilancia

permanentes respecto a incidencia delictiva en el polígono que abarca el río Azul y el cerro de la Reina, atendiendo los siguientes lineamientos:

- a) A fin de incrementar y motivar el uso del espacio público y contribuir a la disminución de los índices delictivos de la zona, se le solicita que establezca la infraestructura necesaria para aumentar el uso público de los espacios aledaños al río, garantizando la recreación de los habitantes.
- b) Haga todo lo necesario para que el municipio, junto con la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, diseñe y haga efectivo un proyecto de colaboración en materia de seguridad humana, resiliencia y cultura de paz en las zonas materia de la presente Recomendación.

Novena. De forma coordinada con autoridades estatales y con el Fiprodefo lleve cabo la actualización y ejecución del Plan Integral de Trabajo 2016-2017, para la Rehabilitación del Cerro de la Reina, tomando en consideración de ser procedente las aportaciones técnicas y la experiencia empírica que ha tenido el Colectivo Defendamos el Cerro de la Reina, a través de su Plan de Reforestación.

Décima. Gestione que personal del ayuntamiento que realice acciones de prevención, atención y protección al medio ambiente, reciba capacitación en torno al procedimiento que debe cumplirse de acuerdo con la normativa vigente para la poda, derribo y trasplante de árboles y arbustos que se ubiquen en el territorio tonalteca. Asimismo, se conozcan los criterios técnicos ambientales para la selección, preferentemente atendiendo a especies nativas con posibilidades de cubrir más rápidamente las zonas desprovistas de vegetación.

Una vez llevado a cabo lo anterior, se le solicita realice una campaña de reforestación en el cerro de la reina y en la unidad deportiva Revolución, así como en las servidumbres municipales (camellones y banquetas).

Décimo primera. Haga lo necesario para que todo el personal del ayuntamiento reciba capacitación en materia de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Lo anterior, en aras de aportar una planeación de políticas públicas con enfoque en resultados y planteamientos de indicadores que atiendan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Décimo segunda. Como un reconocimiento de responsabilidad histórica, se le solicita que se lleve a cabo una manifestación de apoyo y reconocimiento simbólico a las personas y colectivos que se han distinguido por la defensa del ecosistema, entre ellos la organización “Defendamos el Cerro de la Reina”.

De igual forma se le solicita se establezca un programa para la protección y promoción del trabajo que realizan quienes defienden derechos humanos. Este programa deberá incluir procesos especializados para la atención de conflictos sociales, promoviendo soluciones y previniendo inconformidades mediante estudios de impacto social en todas las obras y servicios que realiza el ayuntamiento.

Aunque no son autoridades involucradas como responsables en la presente Recomendación, pero tienen atribuciones y competencia en los presentes hechos, con fundamento en los artículos 70 y 71 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se les hacen las siguientes peticiones:

Al secretario general de Gobierno del Estado:

Gire instrucciones a la Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, para que al amparo de las disposiciones constitucionales y convencionales analizadas en la presente Recomendación, revise la reglamentación estatal en torno al trámite para el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y su incorporación al Padrón de Comunidades y Localidades Indígenas del Estado, que tiene a su cargo la CEI, y se armonice la reglamentación local con la nacional e internacional, bajo el principio de máxima protección y con el propósito de identificar y reconocer a las poblaciones indígenas que actualmente se encuentran invisibilizadas en el territorio Jalisciense.

Al presidente de la Comisión Legislativa de Derechos Humanos y Pueblos Originarios de la LXII Legislatura del Congreso del Estado.

Lleve a cabo un estudio de la legislación y reglamentación estatal en materia de derechos de los pueblos indígenas, en el que se analice de manera específica la reglamentación estatal en torno al trámite para el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y su incorporación al Padrón de Comunidades y Localidades Indígenas del Estado, que tiene a su cargo la CEI, se

armonice la reglamentación local con la nacional e internacional, al amparo de las disposiciones constitucionales y convencionales analizadas en la presente Recomendación, a efecto de identificar y reconocer a todas las poblaciones indígenas que habitan en Jalisco y que actualmente se encuentran invisibilizadas.

Al titular del Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico de la Conagua:

Gire instrucciones a quien corresponda para que se lleve a cabo un dictamen técnico que determine si existe una zona federal que establezca una delimitación del cauce del río Azul.

Al titular de la Secretaría de Cultura:

En virtud de la incorporación del cerro de la Reina como lugar sagrado al Inventario Estatal del Patrimonio Cultural, lleve a cabo acciones coordinadas con las autoridades estatales y municipales para poner en marcha las medidas preventivas tendentes a salvaguardar el sitio en los términos dispuestos en la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Al titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial:

Primera: Gire instrucciones al personal a su cargo para que de manera conjunta con autoridades municipales se actualice la situación jurídica de la superficie que abarca el cerro de la Reina, y se hagan los trámites ante el cabildo y el Gobierno del Estado para que se decrete como área natural protegida el cerro de la Reina, en donde se garantice lo siguiente:

a) La conservación de las representaciones biogeográficas en el ámbito regional, de los ecosistemas, belleza escénica representativa, el valor científico, educativo y de recreo, valor histórico y sus posibilidades de uso ecoturístico.

b) Las actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, la preservación de los ecosistemas y sus elementos, así como la investigación, recreación, ecoturismo, educación ambiental y el uso cultural que se realiza en el polígono del cerro de la Reina por parte de la Comunidad Indígena de Tonalá, así como de otros grupos sociales.

c) Que el decreto al que se refiere el punto anterior se realice mediante un proceso amplio de consulta, libre, previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe hacia la Comunidad Indígena de Tonalá, en el contexto de sus derechos culturales. Del mismo modo, se entable un diálogo incluyente con la sociedad civil en general a fin de que el decreto incorpore los criterios de uso que ésta considera para el polígono en cuestión

Segunda. Gire instrucciones al personal a su cargo para que se lleven a cabo los estudios técnicos justificativos para fundamentar el decreto de área natural protegida del cerro de la Reina.

Tercera. De forma coordinada con autoridades municipales y con el Fiprodefo, actualice y ejecute el Plan Integral de Trabajo 2016-2017, para la Rehabilitación del cerro de la Reina, tomando en consideración de ser procedente las aportaciones técnicas y la experiencia empírica que ha tenido el Colectivo Defendamos el Cerro de la Reina, a través de su Plan de Reforestación.

Cuarta. Gire instrucciones para que se haga una evaluación técnica del estudio de daños y perjuicios, elaborado por el ayuntamiento o por el Instituto de la Juventud, para constar que cumple con lo requerido por la Ley de Equilibrio Ecológico, a fin de que reúna los requerimientos técnicos necesarios para cumplir con las medidas de mitigación, remediación y en su caso compensación ambiental respecto a los efectos adversos generados en el cauce del Río.

Al director del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado:

Respecto al cauce del río Azul

Primera. Gire instrucciones al personal a su cargo para que a la brevedad posible y antes de que el presente temporal de lluvias cause estragos, se lleve a cabo un diagnóstico sobre las condiciones actuales en las que se encuentra la infraestructura de la red de drenaje de la zona aledaña al cauce del río azul y sus respectivos colectores, y en caso de ser necesario, llevar a cabo las acciones pertinentes para la nivelación, sellado e incremento de la altura de los pozos de visita, colocación de tapas dañadas y/o faltantes, mantenimiento preventivo y si fuera el caso correctivo de la red de alcantarillado, actividades que se deberán realizar de manera prioritaria , a fin de evitar el desbordamiento de aguas residuales al cauce del río y evitar la contaminación del mismo.

Segunda. Elabore un diagnóstico de situación de la infraestructura hidráulica actual de las colonias Loma Dorada, El Zapote, El Pachaguillo y San Elías, para analizar su viabilidad y tiempo de vida, y evitar que estas colapsen cada temporada de lluvias. Lo anterior, en virtud de que la zona continúa con la misma infraestructura desde hace cerca de treinta años, en donde se acreditó que la población se incrementó más de cien por ciento.

Tercera. Se analicen las posibilidades técnicas junto con el Ayuntamiento de Tonalá y otras dependencias que tengan competencia para la elaboración de un estudio hidro-geológico que identifique mecanismos de conducción e infiltración de agua, con el objetivo de reducir los tirantes de inundación en los puntos identificados como susceptibles a ello, afín de que al mismo tiempo se recarguen los cuerpos de agua subterráneos que dan lugar al afloramiento de manantiales en el cauce del río Azul.

Cuarta. Como garantía de no repetición, se diseñe y concrete un proyecto ejecutivo que abarque la corrección a largo plazo de la infraestructura hidráulica pluvial y residual de la zona, con la finalidad de que se proyecten modificaciones suficientes para que la infraestructura sea proporcional al crecimiento poblacional que ha tenido el desarrollo urbano en la cuenca.

Una vez realizado lo anterior, se le solicita lleve a cabo las gestiones y trámites administrativos necesarios para que se ejecute el proyecto técnico señalado en el párrafo que antecede.

Quinta. Gire instrucciones para que de inmediato y antes de que el presente temporal cause estragos, se reparen los daños que tiene actualmente la infraestructura hidráulica en las zonas altas y medias de la cuenca del río Azul, dentro de territorio tonalteca.

Sexta. Gire instrucciones a quien corresponda para que a la brevedad se lleve a cabo un estudio de daños y perjuicios ambientales que permitan identificar afectaciones generadas al medio ambiente derivado de la contaminación continua de aguas residuales en el cauce del río azul, así como con la construcción del Instituto de la Juventud de Tonalá en los manantiales del río Azul y dé a conocer los resultados de este, así como las acciones que de manera conjunta con otras

autoridades deberán llevarse a cabo para reparar proporcionalmente la afectación.

Séptima. Lleve cabo una campaña periódica de descacharrización, limpieza y desazolve en toda la infraestructura que conduce agua pluvial y residual a lo largo del cauce del río azul, para efecto de que no se encuentren obstruidas y generen descargas residuales.

Esta institución deberá hacer pública la presente Recomendación y podrá darla a conocer a los medios de comunicación, de acuerdo con los artículos 79 de la ley que rige su actuación y 120 de su Reglamento Interior.

Con fundamento en los artículos 72, párrafo segundo, y 77 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se informa a las autoridades a las que se dirige la presente Recomendación, que tienen un término de diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que se les notifique, para que informen a este organismo si la aceptan o no; en caso afirmativo, esta Comisión estará únicamente en espera de las constancias que acrediten su cumplimiento, las cuales deberán presentarse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de aceptación.

De no ser aceptada o cumplida, las autoridades o servidores públicos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa, y con base en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 71 bis de la ley de esta institución, la Comisión podrá solicitar al Congreso del Estado que comparezcan ante dicho órgano legislativo a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Las recomendaciones de esta Comisión pretenden ser un sustento ético y de exigencia para las autoridades y la ciudadanía en la resolución de problemas cotidianos que impliquen un abuso de las primeras y, por ello, una violación de derechos. Es compromiso de este organismo coadyuvar con las autoridades, orientarlas y exigirles que su actuación refleje la alta investidura que representan en un Estado constitucional y democrático de derecho

Atentamente

Doctor Alfonso Hernández Barrón  
Presidente

Ésta es la última página correspondiente a la Recomendación 15/2019, la cual consta de 238 hojas.