



Municipio y medio ambiente

ARMANDO LUNA CANALES*

La protección al ambiente y el equilibrio ecológico requiere de una aproximación sistémica.¹ Es una materia multidisciplinaria, transversal —horizontal y verticalmente. Por una parte encontramos la relación existente entre historia, cultura y medio ambiente que nos permite percibir en toda su magnitud la problemática ambiental,² y por la otra la participación de los tres poderes federales, estatales y de los municipios en lo que Rabasa llama la cruz federal.³

La propuesta de Constitución de Carranza y las posteriores enmiendas realizadas por Pastor Rouaix contenían menciones directas a la problemática de los recursos naturales y su conservación.⁴ Pero consideramos que esta preocupación giraba en torno a su conservación como recursos aprovechables y no como elementos ambientales. En dicho proyecto y hasta hace pocos años la orientación de la conservación era para garantizar una explotación con sentido económico. El contenido ambiental no llegará a nuestra Constitución y leyes —y a las del mundo entero— sino pasada la Convención de Estocolmo a inicios de los años 70. En este sentido, aunque coincidimos plenamente con Brañes en que nuestra Constitución fue —y sigue siendo— una “auténtica obra maestra del constitucionalismo social”⁵ diferimos en que el constituyente de 1917 haya tenido en mente la protección al ambiente cuando se refiere, en el artículo 27, a la conservación de los recursos naturales.

Aunque la primera mención a los recursos naturales ha permanecido sin alteración como señala Rabasa,⁶ nuevas disposiciones han sido incluidas. Tal es el caso de las contenidas en los artículos 4º, 25, 27, 73 fracciones XVI, base cuarta y XXIX-G, 115, 122, base primera, fracción V, inciso j y base quinta, G.

* Profesor-investigador de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila. Licenciado el Derecho, ITESM- Campus Monterrey, DEA en Historia de las Instituciones y del Derecho, Université de Poitiers, DEA y Master Académico en Derecho Público, Universitat Pompeu Fabra. Actualmente es titular de la Subsecretaría de Gobierno y Asuntos Jurídicos en el Estado de Coahuila.

¹ BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *Instituciones de Derecho Ambiental*, p. 19.

² RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, p. 360.

³ RABASA, Emilio O., *La línea quebrada: el federalismo en México*, p. 533.

⁴ RABASA, Emilio O., *Génesis de la materia ambiental en nuestra constitución*, pp. 3 y ss.

⁵ BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental*, p. 66.

⁶ RABASA, Emilio O., *ibidem*, p. 10.

Actualmente son múltiples las obras que abordan el problema ambiental desde el punto de vista internacional y federal. La evolución institucional en la esfera federal ha sido notable⁷ y ha estado acompañada en la mayoría de las entidades federativas con instituciones paralelas a las adoptadas por aquella. Sin embargo, queda pendiente un desarrollo más amplio en la investigación de esta materia en el ámbito municipal. No debemos perder de vista que a la par de la evolución del tema ambiental ha habido un importante desarrollo municipalista.

La tendencia ha sido dotar a esta esfera de gobierno con facultades en materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico, así como con otras atribuciones en materias diversas cuyo desempeño incide directamente en las cuestiones ambientales. Coincidimos con Rendón en que la protección al ambiente es una nueva atribución pública que compromete a todas las autoridades, incluidos los municipios, para aplicar las normas tendientes a prevenir y reparar los deterioros al entorno que nos permite la vida.⁸

En este documento haremos un rápido recorrido por el ámbito competencial ambiental del Municipio en el Estado de Coahuila, para determinar sus alcances y limitaciones en la materia que nos ocupa. Consideramos indispensable esta discusión toda vez que el Municipio es la instancia pública más cercana a la gente. Asimismo resulta relevante por la altísima incidencia ambiental que tienen los servicios que presta sobre la configuración de un ambiente adecuado para sus habitantes. Compartimos la idea de que delimitar correctamente las competencias de cada autoridad es indispensable para el control por parte de la ciudadanía, pues constituye un límite al ejercicio del poder público. Evita que la imprecisión permita a los entes públicos evadir o declinar a favor de otros su posición y responsabilidad en la materia.⁹

Para lo anterior es importante analizar el papel del Municipio por lo que hace a la protección al ambiente y equilibrio ecológico a través de las facultades que le son otorgadas por la Constitución y la ley; así como la prestación de los servicios públicos de su competencia.

EL MUNICIPIO Y EL MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN

El artículo 4º, tercer párrafo, de la Constitución general es claro al establecer el derecho de todo individuo a un medio ambiente adecuado. Al ser una garantía individual, este derecho es oponible a cualquier autoridad. Sin embargo, en la Constitución de Coahuila este derecho se consagra, con una redacción idéntica a la de la Constitución española, acompañado con la obligación de los particulares de conservar el ambiente, así como el de las autoridades estatales y municipales para garantizar este derecho dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Incluso establece el mandato al legislador para crear los

⁷ RABASA, Emilio O., *id.*

⁸ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *ibidem*, p. 373.

⁹ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *ibidem*, p. 371.

mecanismos administrativos y penales necesarios para tutelar este derecho. El artículo 172, reformado en 1989, dispone que:

Artículo 172. Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

El Estado y los municipios, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Para quienes violen lo dispuesto en el párrafo anterior en los términos que la Ley fije, se establecerán sanciones penales, o en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño.

En Coahuila se cumple la máxima de acompañar un derecho con una obligación. Del mismo modo se reconoce la necesaria corresponsabilidad entre autoridades y particulares en la conservación del ambiente a fin de garantizar su disfrute. La solidaridad colectiva a que hace mención el segundo párrafo citado es la base no sólo de la protección al ambiente sino de la existencia de la comunidad y de la sociedad. Por lo tanto consideramos relevante que en esta materia concreta el constituyente permanente coahuilense lo haya reiterado.

A la par de la incorporación del medio ambiente a nuestra Constitución como un valor tutelado, la institución municipal ha tenido un amplio desarrollo y consolidación como esfera de gobierno con autonomía, encargado de la prestación de múltiples servicios de alto contenido ambiental.

Las constituciones —federal y local— asignan al Municipio algunas atribuciones relacionadas con la protección al medio ambiente y equilibrio ecológico de manera directa. Éste es el caso de las contenidas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución general y algunas del artículo 158-U de la Constitución coahuilense. Igualmente encontramos otras disposiciones que abren la puerta a la “descentralización” de facultades en esta materia a favor de los municipios, o bien, a la colaboración de municipios y entidades federativas con la federación para el ejercicio de las facultades que por mandato constitucional le han sido conferidas a esta última.

Sin duda, la materia ambiental es de aquellas que se llaman concurrentes por la intervención de más de uno de los tres niveles de gobierno (en este caso los tres, por mandato constitucional),¹⁰ y así es reconocido por nuestras disposiciones constitucionales. El transcrito artículo 172 recoge el concepto de concurrencia establecido en la Constitución general al reconocer a cada autoridad del Estado un ámbito de competencia ambiental. El artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución general, faculta al Congreso de la

¹⁰ CARBONELL, Miguel, Los derechos fundamentales en México, p. 872.

Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. En esta misma línea el artículo 67, fracción XXXII, de la Constitución coahuilense, faculta en idénticos términos al Congreso local para establecer la concurrencia entre el Estado y los municipios. Es a partir de estas disposiciones que surgen las leyes y demás ordenamientos que regulan las facultades de los municipios y/o su intervención en este complejo sistema de derecho ambiental mexicano.

MUNICIPIO Y MEDIO AMBIENTE EN LA LEY

El marco constitucional en materia municipal ha sido desarrollado por múltiples leyes federales. Reconocemos como válida la advertencia que hace Salvador Carmona en relación a que dichos cuerpos de leyes no están consagrados específicamente al Municipio, pero en algunos de sus artículos le otorgan participación en la actividad que regulan.¹¹ La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, con fundamento en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución general, pretende ser un cuerpo jurídico que permite la conciliación del esquema de desarrollo, con una política ecológica que propicia la administración, gestión y aprovechamiento de los recursos naturales del país y la prevención y control de la contaminación ambiental, con sustento en los principios de descentralización, coordinación y concertación administrativa. Pero además representa el parámetro de validez para la distribución y ejercicio de la competencia municipal en la materia que nos ocupa.

La exposición de motivos de la referida ley justifica la necesidad de facultar a los estados y municipios para emitir normas jurídicas y ejercer otras atribuciones relativas a la protección del ambiente. Así encontramos que de manera expresa reconoce que "... la naturaleza de la problemática ecológica requiere en la mayoría de los casos de políticas locales que sólo pueden ser diseñadas y aplicadas de manera correcta dentro del contexto regional respectivo y acordes con la existencia de una vida política nacional".¹²

De acuerdo con Salvador Valencia, el sistema de concurrencia que se propuso está presidido por dos ideas fundamentales: primero, que la transferencia de las facultades que habían estado centralizadas en la Federación, debían ser materia de un proceso gradual de cambio para que la descentralización opere exitosamente; y segundo, cuando de inmediato no existieran condiciones adecuadas para el cambio, fueran atendidas éstas con el concurso de la Federación, a través de un cuidadoso, pero también vigoroso impulso de los convenios de coordinación y de delegación, de modo que paulatinamente

¹¹ VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Municipal*, p. 156.

¹² Exposición de motivos. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148.pdf>

podiera ampliarse el campo de las facultades a transferirse a las entidades federativas y municipios.¹³

De esta forma, en el capítulo primero del título segundo de la LGEEPA, se establecen las competencias en materia de gestión ambiental. En principio, son las dieciséis fracciones del artículo 8º las que contienen las atribuciones correspondientes a los municipios.

Brañes agrupa el contenido del ámbito competencial municipal establecido en el referido artículo en las siguientes materias: "1) los asuntos relativos a la política ambiental municipal; 2) los asuntos relativos a la protección de los recursos naturales; 3) los asuntos relativos a la prevención y control de la contaminación ambiental; 4) los asuntos de naturaleza municipal y 5) otros asuntos".¹⁴

Sin embargo, en el texto de la LGEEPA existen otras atribuciones municipales que se encuentran diseminadas a lo largo del articulado. Entre ellas destacan la de promover en el ámbito de su competencia la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental; fomentar investigaciones científicas y promover programas para el desarrollo de técnicas y procedimientos que permitan prevenir, controlar y abatir la contaminación, propiciar el aprovechamiento racional de los recursos y proteger los ecosistemas; entre otras.

El Congreso de Coahuila, a su vez, ha realizado una distribución de competencias entre el Estado y los municipios en materia de protección al ambiente y el equilibrio ecológico a través de la publicación de la ley respectiva en el año de 1998.

El artículo 11 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza (LEEEPA), establece las atribuciones de los ayuntamientos en la materia casi como una transcripción del analizado artículo 8º de ley federal, aunque haciendo precisiones propias de la jurisdicción local. Sin embargo, introduce algunas disposiciones reconocidas a los municipios por otros ordenamientos e incluso algunas contempladas en la misma LGEEPA de manera aislada. Éste es el caso de las facultades de promover el aprovechamiento sustentable, la conservación, el ahorro, reciclaje y reuso de las aguas que destinen para la prestación de los servicios públicos a su cargo, promover la captación y uso eficiente del agua de lluvia; establecer y administrar museos, zonas de demostración, zoológicos, jardines botánicos y otras instalaciones o exhibiciones similares; sancionar la realización de actividades ruidosas, así como las emisiones provenientes de aparatos de sonido que rebasen los límites permitidos por las normas oficiales mexicanas; difundir proyectos de educación ambiental y de conservación y desarrollo ecológicos y; otorgar autorizaciones para uso de suelo, licencias de construcción u operación en los términos previstos por las disposiciones aplicables.

¹³ VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Municipal*, p. 459.

¹⁴ BRAÑES, Raúl, *ibidem*, pp. 139-141.

La asignación de atribuciones a los municipios no termina con la enumeración que hace este artículo. Pues de manera similar a lo que sucede en la LGEEPA, existen otras disposiciones relacionadas con las atribuciones del Municipio en el resto de la ley. Entre ellas podemos mencionar la facultad de dictar medidas para proteger los valores estéticos y la armonía del paisaje, así como la fisonomía propia de los centros de población a fin de prevenir y controlar la llamada contaminación visual.¹⁵

Además de las que hemos mencionado, existen otras leyes que asignan atribuciones ambientales al Municipio entre las que encontramos a la Ley General de Vida Silvestre, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y Ley de Aguas Nacionales; Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, a nivel federal; y otras tantas estatales como la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila, Ley de Protección a los Animales para el Estado de Coahuila, Ley Forestal del Estado de Coahuila, Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos para el Estado de Coahuila, entre otras.

Por otro lado, para orientar el ejercicio de sus atribuciones, los municipios cuentan con la facultad reglamentaria reconocida en los apartados II y V del artículo 115 de la Constitución Federal y el 158 de la local. Misma que se reproduce en el artículo 102 del Código Municipal del Estado de Coahuila al establecer que "En todo caso, los ayuntamientos tendrán las competencias, facultades y obligaciones siguientes: I. En materia de gobierno y régimen interior: 1. Formular, aprobar y publicar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, de conformidad con las bases generales que establezcan las leyes en materia municipal".¹⁶

En nuestro Estado encontramos algunos municipios que ejercen sus atribuciones en materia ambiental de acuerdo con las disposiciones legales referidas, y otros que, con fundamento en la atribución respectiva otorgada por la Constitución Federal, han reglamentado las facultades que le otorgan la LGEEPA y la LEEPA en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente. Este es el caso del Municipio de Saltillo que publicó el reglamento respectivo en el mes de noviembre de 2001. Cabe cuestionarse sobre los alcances y el contenido de este reglamento, toda vez que en su mayoría se limita a transcribir disposiciones de la LGEEPA y de la LEEPA, sobre una de las pocas excepciones en materia de regulación y prevención de la contaminación del aprovechamiento de materiales para la construcción que comentaremos a continuación.

¹⁵ Artículo 95. Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 8 de diciembre de 1998.

¹⁶ Artículo 102. Código Municipal del Estado de Coahuila publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 20 de julio de 1999.

Sin embargo el proceso de descentralización ideado para acompañar la concurrencia ambiental ha mostrado al paso del tiempo algunas limitaciones y complicaciones. El caso de la regulación del aprovechamiento sustentable de minerales destinados a la construcción y el ornato.

Sobre el particular dispone la LGEEPA en su artículo 7° fracción X, que corresponde a los estados, en los términos de la propia ley y de las locales, la prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras. En la práctica esta disposición recae sobre canteras en las que se extraen grava y arena para la construcción así como mármol.

Situación que es confirmada por la ley minera que señala en su artículo 5° fracciones IV y V que exceptúa de su aplicación de la citada ley: 1) las rocas o los productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción o se destinen a este fin, y 2) los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación se realice por medio de trabajos a cielo abierto. Por lo tanto no corresponde a los estados únicamente la prevención y control de la contaminación sino también todo lo relativo a la regulación de dichos aprovechamientos.

Es así que la LEEPA interpretó ambos mandatos en el sentido de que estas atribuciones podrían ser ejercidas por los municipios. Por ello estableció un sistema mediante el cual tanto la prevención y control de la contaminación como el otorgamiento de autorizaciones para la explotación de minerales no reservados a la federación correspondía a la esfera municipal. El modelo original planteado en la legislación coahuilense establecía que (artículo 91) para el aprovechamiento de minerales o sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza semejante a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su desintegración, que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento, se requerirá autorización previa de los municipios.

Así, quienes realizaban dichas actividades se encontraban obligados (artículo 92) a: 1) controlar la emisión o el desprendimiento de polvos, humos o gases que pueden afectar los ecosistemas y bienes de competencia local; 2) controlar los residuos y evitar su diseminación fuera de los terrenos en los que se lleven a cabo dichas actividades, y 3) restaurar, mitigar y, en su caso, reforestar las áreas utilizadas, una vez concluidos los trabajos de aprovechamiento respectivo.

Además se facultaba (artículo 93) al Estado y a los municipios para establecer medidas de conservación en el ámbito de sus respectivas competencias mismas que debían ser observadas por quienes aprovecharan las sustancias o minerales señalados. Estas personas debían observarlas a la par que las disposiciones de la LGEEPA, sus reglamentos y las

normas oficiales mexicanas aplicables. Sin embargo la ley era clara al establecer (artículo 94) que el control de las actividades objeto de este capítulo corresponden a los municipios de la entidad en el ámbito de sus respectivas competencias. Limitando la participación de la autoridad estatal a la emisión del dictamen correspondiente a la evaluación del impacto ambiental.

El modelo antes descrito fue retomado por el reglamento municipal antes citado. En los artículos 114 y siguientes desarrollaba las funciones municipales sobre el aprovechamiento sustentable de materiales para la construcción y ornamento. De conformidad al reglamento la autorización para el aprovechamiento de materiales o sustancias no reservadas a la Federación o al Estado, que constituyan depósitos de naturaleza semejante a los componentes de los terrenos tales como: rocas o productos de su desintegración que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento correspondía a la Dirección de Ecología municipal. Esta autorización se expedía bajo los siguientes criterios (artículo 115): 1) el ordenamiento ecológico Estatal y Municipal; 2) las declaratorias de áreas naturales protegidas; 3) los criterios ecológicos para la protección a la flora y fauna silvestres y acuáticas para el aprovechamiento racional de los materiales o sustancias y para la protección al ambiente; 4) la regulación de los asentamientos humanos, y 5) las normas oficiales mexicanas que para tal efecto emita la secretaría y demás ordenamientos legales aplicables.

El reglamento (artículo 116) reproduce íntegramente las obligaciones contenidas en la ley para quienes realicen en citado aprovechamiento consistentes en control de emisiones y desprendimientos, residuos y restauración y mitigación.

El reglamento establece los requisitos para la obtención de la autorización (artículo 117). Sobre dicha solicitud la Dirección podía (artículo 118): 1) autorizar la realización del aprovechamiento en los términos y condiciones señaladas en la solicitud; 2) autorizar de manera condicionada la modificación o realización del aprovechamiento, o 3) negar la autorización. La vigencia de la autorización del aprovechamiento no podía exceder de seis meses, siendo posible su renovación. La Dirección era la responsable de verificar que el aprovechamiento se hiciera de conformidad a la autorización.

Este modelo fue completamente inoperante toda vez que, al menos en Coahuila, la problemática ambiental de estas actividades correspondía a áreas conurbadas. Asimismo la práctica mostró que no se solicitó ni se dio una sola autorización, sin embargo el aprovechamiento era y es visible. La realidad es que la regulación de esta actividad supera la capacidad de las autoridades municipales. Para resolver esta problemática el Congreso del Estado modificó, a propuesta del Gobernador Moreira, la LEEPA para que fuera el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de reciente creación la que se encargara de ambas funciones: regulación y control de la contaminación.

La iniciativa citada menciona en su exposición de motivos que:

“El aprovechamiento y explotación de minerales para la industria de la construcción, forma parte de las actividades económicas más representativas de la región. La presente Iniciativa pretende, dar seguridad y viabilidad a que, de seguir llevándose a cabo estas actividades, se respete y prevalezca un equilibrio entre éstas y la protección de los recursos naturales, agua, aire y suelo, así como en las especies de flora y fauna. De la mano con otras acciones de corrección, prevención y conservación, como lo es la educación y cultura de protección al medio ambiente, la ejecución de acciones de carácter administrativo y las de carácter penal, la gestión ambiental, entre otras, iremos creando una conciencia colectiva de respeto hacia la naturaleza, y con esto, daremos pasos firmes hacia el desarrollo sostenible del Estado.

Coahuila es uno de pocos estados de la República Mexicana en los que la carga respecto al control, regulación, inspección y vigilancia en materia de aprovechamiento de minerales no reservados a la Federación recae sobre los municipios. La autoridad ambiental estatal se limita a llevar a cabo la evaluación de impacto ambiental respecto a obras o actividades que tengan relación con el aprovechamiento de recursos minerales que no sean de competencia federal. Con esta propuesta para reformar y adicionar ciertas disposiciones del capítulo II del título tercero de la ley en mención, se ampliará el campo del actuar de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de Coahuila, en coordinación con las autoridades municipales en la materia, buscando con esto, eficacia en la aplicación y cumplimiento de la normativa que regula estas actividades.

Es indispensable fortalecer y adecuar las funciones de las atribuciones de las autoridades estatales y municipales de Coahuila, respecto al control, inspección, evaluación y regulación con fines ecológicos, del aprovechamiento de minerales no reservados a la Federación.

Estas adecuaciones deben conseguir la efectividad en los ordenamientos ambientales vigentes, para que, al aplicarlos sobre actividades económicas como la descrita, dentro de espacios naturales, zonas urbanizadas, o áreas naturales protegidas bajo diversas modalidades, prevalezca un equilibrio entre estas actividades, en las que se pretende un beneficio económico para un sector activo de la población, sin que ese beneficio represente una afectación grave al entorno natural que impida la preservación de los ecosistemas”.

Este ejemplo muestra claramente como la conservación y protección del ambiente es una tarea inacabada que requiere de un análisis permanente sobre la forma más eficaz y eficiente de distribuir las funciones y obligaciones entre las autoridades. Deja claro igualmente que el derecho al ambiente adecuado se topa en ocasiones con actividades productivas muy importante cuyos recursos y problemáticas superan en ocasiones al ámbito municipal. Sin embargo queda analizar uno de los ámbitos en los que el Municipio puede participar en forma decisiva en la protección al ambiente, esto mediante la prestación de los servicios públicos de su competencia.

SERVICIOS MUNICIPALES Y MEDIO AMBIENTE

Una de las actividades estatales de mayor relevancia es la prestación de los llamados servicios públicos. Tal y como lo señala Valencia Carmona, en principio corresponde a la administración pública en sus distintos niveles estar a cargo de los mismos. Sin embargo,

estos servicios le han sido atribuidos en su mayoría a los municipios, no sólo por los factores de inmediatez y cercanía con los habitantes, sino además como una manifestación propia de su autonomía.

A partir de las reformas de 1983 al artículo 115 de la Constitución federal, los municipios en nuestro país tienen a su cargo un conjunto específico de servicios públicos. Esta disposición fue modificada en 1999 para quedar como sigue:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:
(.....)

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito, e i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.
(.....)

De acuerdo con la exposición de motivos de la referida reforma en 1983, con ella se pretendió la descentralización de funciones entre los tres niveles de gobierno como parte de un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz.¹⁷ Por otro lado tenemos las reformas al artículo 115 en 1999 que, de acuerdo con Salvador Valencia “parecen resultado de ese ocioso afán reglamentario que a veces acomete a los legisladores”. En su mayoría son innecesarias, sea porque el concepto genérico las comprendía o porque una adecuada interpretación constitucional podía fácilmente inferirlas, tales como las expresiones “agua potable” respecto de aguas residuales, “alcantarillado” de drenaje, “limpia pública” de residuos o “calles, parques y jardines” de equipamiento.¹⁸

Sin embargo, la terminología utilizada por nuestros legisladores no es lo que nos ocupa en esta ocasión, pero sí el alto contenido ambiental de la prestación de estos servicios públicos y la capacidad que tienen nuestros municipios para hacer frente a una responsabilidad de esta magnitud. Tenemos entonces que es en esta esfera de gobierno donde recae el deber de prevenir y eliminar la contaminación por ruido, vibraciones, olores, emisiones, luminosidad, entre otros.

¹⁷ Exposición de motivos de la iniciativa de decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de diciembre de 1982.

¹⁸ VALENCIA CARMONA, Salvador, *ibidem*, p. 216.

Estamos de acuerdo con el Profesor Adolfo Jiménez, cuando establece que es precisamente en la prestación de servicios donde encontramos la principal conexión entre los problemas ambientales y la actividad productiva del hombre. Ante tal situación, podemos ver a los municipios como principales autoridades responsables de atender la problemática ambiental.¹⁹

Los matices que tiene la garantía a un ambiente adecuado en el ámbito municipal son múltiples. A nivel internacional encontramos la tendencia de proteger este derecho mediante la defensa de otros como la libertad, la intimidad, etc. y que a la vez recaen dentro de la jurisdicción municipal, específicamente por lo que hace a los servicios públicos que debe prestar. Ejemplo de lo anterior es el caso López Ostra contra España, pues muestra claramente como los olores generados por una tratadora de aguas municipal pueden lesionar el derecho al ambiente adecuado y a la vez el derecho a la intimidad de las personas.²⁰

Aunado a las adiciones al 115 en 1999 se ha realizado el complemento legislativo y normativo de esta intención de dar un sesgo ambiental a la prestación de los servicios municipales. Dos ejemplos sirven para ilustrar. El tratamiento de aguas residuales ha avanzado gradualmente y el día de hoy la mayor parte de las ciudades importantes del país cuentan con un sistema de saneamiento de aguas residuales municipales. Las NOM en la materia han reducido la tolerancia a la contaminación e incluso se han puesto en marcha novedosos sistemas de financiamiento privado y público para la prestación del servicio. Del mismo modo la tradicional obligación de limpia se ha ampliado para considerar el destino final de los residuos. Es una obligación reciente que todos los municipios cuenten con rellenos sanitarios, mismos que deben cumplir con especificaciones técnicas complejas orientadas a evitar la quema de la basura, la emisión de gases de efecto invernadero y la contaminación de mantos freáticos con lixiviados.

Asimismo se ha modernizado la prestación de otros servicios como el de rastro. Aunado a las obligaciones en materia de salubridad inherentes al servicio la operación de los mismos debe contemplar una disposición adecuada de los residuos sólidos y de las aguas residuales. Actualmente el rastro de la ciudad de Saltillo funciona bajo la modalidad de concesión y en la misma se contemplan diversas obligaciones orientadas a la protección del ambiente.

Éstas son muestras de cómo el municipalismo y el ambientalismo evolucionan y se desarrollan a la par. Para alcanzar niveles de excelencia en el servicio y la protección al ambiente se buscan modelos innovadores que permitan inversión pública y privada. En este mismo sentido considero que nadie podrá negar la importancia que sobre la contaminación atmosférica tienen las atribuciones en materia de tránsito o sobre el ambiente las áreas verdes y los parques.

¹⁹ JIMÉNEZ PEÑA, Adolfo, Competencia Municipal en Materia de Protección al Ambiente, p. 3.

²⁰ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del 9 de diciembre de 1994.

Como señala Valencia Carmona, muchos de los problemas que confrontan los municipios, como son los de basura, contaminación ambiental, transporte en zonas metropolitanas, preservación de la ecología o regulación del suelo, no pueden solucionarse a fondo sin un trabajo conjunto, particularmente cuando hay conurbación.²¹

Lo anterior no es novedad para nuestro sistema jurídico que pone de manifiesto la necesidad de acciones entre dos o más municipios para solucionar problemas o llevar a cabo programas y proyectos compartidos cuya formulación e implementación resultaría muy complicada o hasta imposible. La fracción III del artículo 115 de la Constitución general otorga a los municipios la facultad de establecer mecanismos de cooperación que permitan la suma de esfuerzos para hacer frente a problemas comunes con soluciones compartidas. En el caso de Coahuila, esta disposición ha sido incorporada al orden jurídico estatal a través del artículo 172 del Código Municipal, el cual establece que los municipios, por acuerdo de los ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la formulación y aplicación de planes y programas comunes en determinados supuestos como la elaboración y aplicación de programas de desarrollo común, la colaboración en la prestación de los servicios públicos y otros que tiendan a promover el bienestar y progreso de su población.

Los municipios tienen la obligación de colaborar en la preservación del micro y del macro ambiente. Por una parte son los encargados de solucionar problemas locales y aportar a la solución de problemas globales. Para esta difícil tarea la solución idónea es la cooperación intermunicipal. De este modo se pueden atacar de una forma más eficaz y eficiente los problemas ambientales que van más allá de los límites territoriales del Municipio.

CONSIDERACIONES FINALES

Este espacio es insuficiente para abordar en toda su extensión el tema seleccionado. Sin embargo es suficiente para dejar sobre la mesa la reflexión sobre qué autoridad es la más indicada para el ejercicio de determinadas funciones encaminadas a la protección del ambiente.

Del mismo modo podemos señalar que el ámbito municipal es el idóneo para el tratamiento de problemas ambientales de corte vecinal. Tal es el caso del ruido, de las vibraciones, de los olores y de la luminosidad. Posteriores análisis nos permitirán afirmar que existe una íntima relación entre las funciones en materia de tránsito y el ruido, entre el ordenamiento del uso del suelo con las vibraciones, olores y luminosidad.

El desarrollo del Municipio urbano como espacio de convivencia y depositario del poder público abre una infinidad de opciones para garantizar el derecho al ambiente adecuado y de otros derechos fundamentales, en especial mediante la prestación de servi-

²¹ VALENCIA CARMONA, Salvador, *ibidem*, p. 223.

cios públicos. Finalmente, no puedo dejar pasar la oportunidad para agradecer a la Lic. Edna Castro por su invaluable colaboración para la elaboración del presente documento.

BIBLIOGRAFÍA

- BETANCOR Rodríguez, Andrés, *Instituciones de Derecho Ambiental*, ed. La Ley, Madrid, 2001.
- BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 1ª reimpresión, 2ª ed., FCE, México, 2004.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 1ª reimpresión, 1ª ed., Porrúa, México, 2005.
- DIEZ DE URDANIVIA FERNÁNDEZ, Xavier, *El sistema federal mexicano. Antecedentes, evolución y perspectivas*, FUNDAP, México, 2003.
- JIMÉNEZ PEÑA, Adolfo, Competencia Municipal en Materia de Protección al Ambiente, *Lex, difusión y análisis*, No. 108 junio 2004., pp. 3-18.
- RABASA Emilio O., La línea quebrada: el federalismo en México, (531-535), en Andrea SÁNCHEZ, Francisco José de (Coordinador), *Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República Mexicana*, IIJ-UNAM, México, 2001.
- , Génesis de la materia ambiental en nuestra Constitución, en RABASA, Emilio O. Coordinador, *La constitución y el medio ambiente*, IIJ-UNAM, México, 2007.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, 2ª ed., Porrúa, México, 1998.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho municipal*, 2ª ed., Porrúa, México, 2006.