

# EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y EL AMBIENTE EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES EN MÉXICO

María del Carmen CARMONA LARA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El federalismo a la mexicana y su impacto en el sistema de distribución de competencias en materia ambiental*. III. *Los derechos fundamentales y el derecho al medio ambiente en las Constituciones estatales*. IV. *Algunas soluciones. La descentralización ante el desarrollo sustentable*. V. *La concurrencia ambiental y la coordinación*. VI. *Los municipios y el ambiente*.

## I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente análisis es hacer una breve revisión del marco constitucional que sirve como fundamento para hacer efectivo el derecho al medio ambiente adecuado y garantizarlo en el ámbito local en México.

Para ello será necesario, en primer término, establecer el marco constitucional del derecho al medio ambiente adecuado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es el marco general, para en un segundo término analizar la forma en que los principios en ella contenidos se desarrollan en las Constituciones de los estados, y en el caso del Distrito Federal en el Estatuto de Gobierno.

El análisis se centra en los mecanismos que permiten operar al sistema jurídico constitucional ambiental, que se encuentra en varios aspectos: la parte sustantiva, esto es, el sistema constitucional que da fundamento al derecho al medio ambiente adecuado, a partir del régimen jurídico del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, término que contiene el artículo 27 de la Constitución, como bienes na-

\* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

cionales y los que no lo son; y lo relativo a la parte orgánica administrativa, que se encuentra dentro del sistema de distribución de competencias a partir de la denominada concurrencia, que da fundamento a las facultades exclusivas, implícitas, coordinadas, delegables o transferibles, y sus mecanismos de coordinación.

Como puede apreciarse, la tarea no es sencilla, sobre todo si se atiende que los diversos análisis de los aspectos constitucionales y administrativos se centran en aspectos generales y de otras materias, tales como educación, coordinación fiscal, salud o asentamientos humanos, que si bien son un importante referente, en el caso ambiental el análisis requiere además considerar el régimen de bienes nacionales y las materias que se conectan con éstos, el régimen de tenencia de la tierra para el caso del suelo, el régimen de las aguas, de los bosques y selvas, de la biodiversidad, así como el contenido civil de éstos.

## II. EL FEDERALISMO A LA MEXICANA Y SU IMPACTO EN EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA AMBIENTAL

El federalismo parece ser un modelo de organización del Estado en donde es posible alcanzar mejores resultados de política a condición de que sus relaciones intergubernamentales funcionen adecuadamente y con transparencia. Desafortunadamente, en México las relaciones intergubernamentales no cuentan con mecanismos que permitan su adecuado y equilibrado funcionamiento.

En teoría, los modelos federales presentan ventajas en la creación de una política económica de desarrollo, como por ejemplo: 1) la provisión y producción más eficiente de servicios públicos; 2) un mejor alineamiento de costos y beneficios del gobierno para una ciudadanía variada, y por tanto mayor equidad; 3) una mejor concordancia entre los bienes públicos y sus características espaciales; 4) el aumento de la competencia, la experimentación y la innovación en el sector gubernamental; 5) una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos; 6) una mayor transparencia y responsabilidad, y 7) una mayor sensibilidad con respecto a las preocupaciones regionales subnacionales.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Cabrero Mendoza, Enrique y García del Castillo, Rodolfo, *Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudio*, Segundo

Para el caso ambiental, el federalismo a la mexicana no da respuesta a controversias que van en aumento, en las que la competencia entre la Federación y los estados, entre estados, y entre éstos y los municipios, no tienen mecanismos de solución, sobre todo cuando implican el aprovechamiento de recursos naturales que, originalmente, son bienes nacionales.

Tal vez esto tiene como origen al federalismo mexicano que ha sido distintivo, dado que contra la naturaleza de un modelo federal, que significa equilibrio entre niveles de gobierno y regiones, en México se ha traducido en la subordinación de los gobiernos locales al federal, la obstaculización de iniciativas regionales, la ausencia de recursos económicos en los estados y municipios, y por todo ello, el retraso de una maduración con unidad nacional, como sistema democrático, como sistema de equilibrios, de instituciones, de pesos y contrapesos.<sup>2</sup>

El modelo federal tiene como base para operar el carácter fundamental de la Constitución, que deriva de que en ella el Constituyente quiso establecer una serie de fundamentos firmes y prácticamente inamovibles, o al menos alterables con cierto grado de dificultad, de convivencia civil y de la actuación de los poderes públicos, sujetándolos a estrictas normas de comportamiento, garantizando con ello los derechos de los ciudadanos. El hecho de que una Constitución tenga como objetivo principal organizar las instituciones del Estado y garantizar los derechos de los ciudadanos deja clara su vocación para convertirse en la norma fundamental del ordenamiento; lo que se traduce, en principio, en dos características relevantes, a saber: su carácter de norma supralegal y el de respeto absoluto a su texto.<sup>3</sup>

El texto constitucional ostenta el carácter de norma supralegal, en virtud del cual no puede ser alterado o reformado mediante los procedimientos ordinarios de creación y/o modificación de las normas con rango de ley. El otro rasgo distintivo de la Constitución es que sus preceptos no

Congreso de IGLOM, "Gobiernos locales: democracia y reforma del Estado", Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México, México, abril de 2001 (versión en Internet).

<sup>2</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE, 1999, p. 11.

<sup>3</sup> Gámiz Parral, Máximo N., "Las entidades federativas y la reforma del Estado", en Gámiz Parral, Máximo N. y Rivera Rodríguez, J. Enrique (coords.), *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 69.

sólo no pueden ser alterados, sino tampoco contradichos, o ignorados, por la acción y omisión de los poderes públicos. La Constitución tiene un valor de derecho más fuerte, en el sentido de que esos poderes no podrían válidamente contravenir sus disposiciones; si así lo hicieran su actuación será inconstitucional y susceptible, por tanto, de la correspondiente sanción, la cual puede llegar, incluso, a la declaración de nulidad de sus actos.<sup>4</sup>

Para el caso del derecho local, los derechos previstos en la Constitución federal son estándares normativos mínimos que deben ser observados y cumplidos por las autoridades nacionales —federales, estatales y municipales— de índole administrativa, judicial y legislativa. Lo anterior encuentra su fundamento en el artículo 1o. de la Constitución. Por ello, las entidades federativas no sólo están vinculadas por los derechos reconocidos en la Constitución federal, sino también por aquellos derivados de las fuentes internacionales que hayan sido incorporados al orden jurídico interno según lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, en armonía con el artículo 15 de la propia carta magna.<sup>5</sup>

En México existe un sistema complejo de distribución de competencias entre Federación y estados que permite la coordinación, el empalme, la coexistencia y la coincidencia entre estos dos términos de la ecuación del sistema federal. A pesar de ello, la matriz del esquema sigue siendo el artículo 124 constitucional y su reserva residual a favor de las entidades federativas.<sup>6</sup>

La Constitución establece el esquema de competencias y la forma en que éstas se distribuyen en el artículo 73, que especifica cuáles son las atribuciones legislativas que se asignan al Congreso de la Unión; las que, en opinión de algunos autores, han seguido una trayectoria de aumento constante con violación al pacto federal, pues el resultado ha sido reducir la competencia legislativa de los Congresos estatales, ya que cualquier adición al ámbito de competencia de los poderes federales significa un

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La incorporación de los derechos humanos en las Constituciones locales mexicanas”, en Méndez Silva, Ricardo (coord.), *Derecho y Seguridad Internacional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 357 y ss.

<sup>6</sup> Serna de la Garza, José Ma., “Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas”, *Estudios sobre federalismo, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 315.

incumplimiento al principio contenido en él, violando la condición esencial que sirvió de base para el establecimiento del sistema federal.<sup>7</sup>

Emilio O. Rabasa considera que a contrario de lo que suele pensarse, a medida que la Federación más legisla sobre los estados —a través del mal llamado “nuevo federalismo” y por medio de reiterados cambios a los artículos 115 y 116 constitucionales—, menos se cumple el esquema federal desde y por medio del propio pacto federal. Son ellos, los estados —a través de un grande y sublime acto, su Constitución— los que deben realizar un uso auténtico de su soberanía.<sup>8</sup>

El contenido del artículo 73 se encuentra relacionado con la fórmula del artículo 124 constitucional, que establece: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”. Según dicha fórmula, típica del llamado “federalismo dual”, se configura un sistema en el que pareciera que claramente se puede determinar que una competencia corresponde ya sea a la Federación o a las entidades federativas, que es parte de un sistema rígido de distribución de competencias que deriva de la utilización del adverbio “expresamente”, en virtud del cual se ha de entender que una facultad o pertenece a la Federación o a las entidades federativas, atendiendo al texto del artículo 73.<sup>9</sup>

También existe una incompatibilidad entre la fórmula del artículo 124 constitucional, que instaura la lógica del federalismo dual, y los mecanismos de coordinación encarnados en instrumentos como “leyes marco” o leyes generales en materia de salud, coordinación fiscal, equilibrio ecológico y protección al ambiente, que distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno.<sup>10</sup>

Ante este debate, poder determinar claramente el régimen de distribución de competencias ambientales en el caso mexicano es una tarea compleja. Para hacer frente a esta complejidad es necesario establecer los ci-

<sup>7</sup> Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho y doctrina estatal*, México, Universidad Juárez del Estado de Durango-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

<sup>8</sup> Rabasa, Emilio O., “La línea quebrada: el federalismo en México”, en Andrea Sánchez, Francisco José de (coord.), *Derecho constitucional estatal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 534.

<sup>9</sup> Serna de la Garza, José Ma., *op. cit.*, nota 6, p. 314.

<sup>10</sup> Díaz y Díaz, Martín, “México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias”, *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, Barra Mexicana de Abogados, 1996, pp. 168-173.

mientos constitucionales, que sin duda son, en primer término, el artículo 73, en especial en sus fracciones XVI, base 4a. y XXIX-G (que establecen lo relativo a la prevención y control de la contaminación, la preservación del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente) y aquellos incisos que señalan materias que se vinculan con el contenido de éstas, como es el caso de asentamientos humanos, agua, energía, pesca, turismo, educación, suelo y deporte, por destacar algunas.

Siguiendo el trazo de la construcción del marco de competencias en materia ambiental a partir de los principios que marca la Constitución, es necesario combinar los artículos 73 y 27 constitucionales, en el que las competencias no se derivan de lo que el Congreso determine en las leyes, sino que su fuente es el carácter de bienes nacionales de los elementos naturales susceptibles de apropiación.

Estos bienes comunes que de forma originaria son nacionales, al ser transmitidos por la nación para constituir la propiedad privada, por el interés público, que en el caso ambiental es la conservación, preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como para evitar la destrucción de los elementos naturales, llevan como “carga ambiental” una serie de modalidades para las diversas formas de aprovechamiento, surgiendo así un derecho ambiental con contenido patrimonial.

Debido a la necesaria combinación de principios constitucionales para poder determinar la competencia de las autoridades estatales y municipales en materia ambiental, es importante seguir la idea de “cruz federal” que Emilio O. Rabasa aplica a las fórmulas de Montesquieu de la división de poderes y la imitación del sistema federalista de la Constitución estadounidense. Si se revisan con cuidado y se juntan las dos fórmulas, aparece la llamada “cruz federal”; en la horizontal, la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49 de la Constitución), y la línea vertical compuesta por los tres ordenes de gobierno, Federación (artículo 41 de la Constitución), estados y municipios (artículos 115 y 116 de la Constitución), a la que se suma el Distrito Federal (artículo 122 de la Constitución).<sup>11</sup>

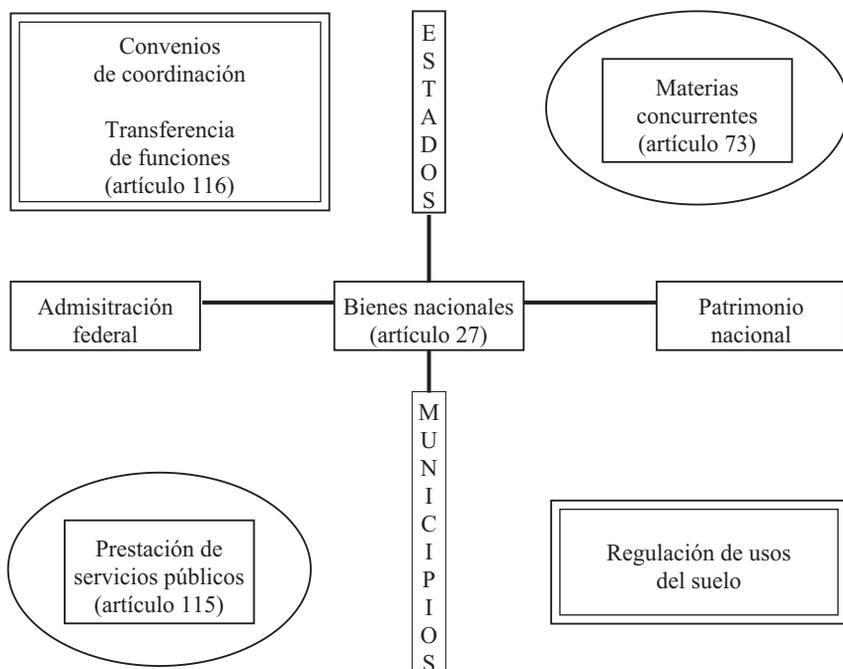
Es necesario aclarar que para Emilio O. Rabasa, el rompimiento del equilibrio constitucional en la “cruz federal”, esto es, de la línea vertical peculiar al federalismo, dio lugar, en el campo de la realidad, a su opuesto: el centralismo-autoritarismo, simbolizado por el predominio indiscu-

<sup>11</sup> Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, nota 8, p. 533.

tible del presidente de la República, tanto respecto a los otros dos poderes federales, como en torno a los estados y municipios.<sup>12</sup>

El efecto del rompimiento del equilibrio tiene repercusiones en el caso ambiental; el centralismo-autoritarismo es el distintivo de las formas que asume la gestión ambiental. Todo se decide desde la federación, desde el centro, aun cuando exista ya el reconocimiento formal a través de convenios de coordinación de transferencia de funciones de la autoridad federal a sus delegaciones estatales, o de las transferidas a los estados.

La “cruz de competencias ambientales” estaría conformada por una línea vertical que es la competencia entre los estados y municipios; el vértice central es el régimen de bienes nacionales y la línea horizontal es la competencia federal que por un lado detenta al patrimonio nacional como representante de la nación, que es su dueño originario, y por el otro es el coordinador y administrador de estos bienes, tarea que comparte con los estados y municipios.



<sup>12</sup> *Idem.*

En el caso de la “cruz ambiental”, el rompimiento del equilibrio constitucional es en el vértice, al no quedar clara la forma en que se conectan para distribuirse las competencias en materias que tienen que ver con el aprovechamiento y distribución de los recursos naturales y los aspectos patrimoniales respecto de ellos. Un ejemplo de esto es el caso de los recursos hidráulicos, en el que no queda claro si las aguas son patrimonio de los estados, cuánta agua del total de las aguas nacionales corresponde a cada estado, ni qué ocurre en el caso de su distribución para su administración por cuencas, y qué ocurre cuando un estado comparta varias cuencas.

El equilibrio constitucional ambiental también está roto en el ámbito municipal respecto a las funciones que el artículo 115 de la Constitución le asigna. Las atribuciones ambientales que contiene este artículo son la regulación de los usos del suelo, la prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado, y el caso de los residuos sólidos.

Muestra de este desequilibrio son las controversias constitucionales que se han presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso de la transferencia de aguas entablada entre el Estado de México y el Distrito Federal, o el caso de la negativa de un municipio costero de permitir el paso por su territorio de un acueducto para dotar de agua de mar desalada a un municipio del interior en el estado de Sonora; a las que se le suman las controversias en foros internacionales, como es el caso de un confinamiento de residuos peligrosos en Guadalcázar, San Luis Potosí, en el que el municipio resuelve en contra de las decisiones tomadas por el gobierno federal. Controversias e incompatibilidades que muestran la necesidad de establecer principios para dar estructura al esquema de competencias y su distribución para el caso ambiental.

El caso que ahora es emblemático y pone en evidencia las deficiencias y la falta de coordinación intergubernamental para poder ejercer las facultades en materia ambiental en el ámbito estatal y municipal es el confinamiento de residuos peligrosos en Guadalcázar, San Luis Potosí. Este confinamiento, que se localiza a 120 kilómetros de la capital del estado, actualmente se encuentra listo para operar, pero no opera. La que en su momento fue presentada como la primera inversión modelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TCLAN) en materia de infraestructura para el depósito de residuos peligrosos en México, acabó siendo el primer caso de juicio contra el gobierno mexicano, gracias a las garan-

tías de compensación a la inversión extranjera que establece el capítulo XI del TCLAN. Metalclad acusó al gobierno mexicano de un trato discriminatorio y de expropiación de la inversión ante el Tribunal del Centro Internacional para la Resolución de Disputas en Inversión (ICSID). Finalmente, en agosto de 2000 el Tribunal estableció un laudo en favor de la empresa, por el que el gobierno mexicano deberá pagar más de 16 millones de dólares más intereses.

La historia se inició en 1991, cuando un grupo de inversionistas potosinos recolectaron, almacenaron y depositaron ilegalmente 20 mil 500 toneladas de residuos peligrosos a la intemperie (aproximadamente 50 mil tambores de 200 litros de residuos peligrosos), en lo que pretendió ser una estación de transferencia, mientras construían el confinamiento de residuos peligrosos en La Pedrera, sitio cercano a Guadalcázar. Tres años después, los inversionistas potosinos, a través de la empresa Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S. A. de C. V., obtienen las autorizaciones federales necesarias para construir y operar el confinamiento de residuos peligrosos. La empresa informó a los pobladores que estaba buscando agua para surtir a las comunidades vecinas y realizar obras de beneficio agrícola; no obstante, la empresa no cumplió sus promesas. La población, molesta por los engaños y ante la indiferencia de las autoridades, decidió movilizarse. La noche del 24 de septiembre de 1991 más de 200 personas impidieron la descarga de 20 trailers con residuos peligrosos, obligando a las autoridades del medio ambiente a intervenir y a ordenar la clausura del lugar ante la evidencia de las anomalías cometidas por la empresa. En agosto de 1993, Metalclad, sin atender los ofrecimientos del gobierno del estado de invertir en sitios alternativos, adquirió Coterin y la propiedad del basurero tóxico.

La empresa estadounidense Metalclad Corporation, con sede en California, diseñó un ambicioso plan de expansión, ofreciendo sus acciones en el mercado de valores de Estados Unidos y Europa bajo la promesa de conquistar el mercado de residuos peligrosos en México, que es muy atractivo debido a los cuatro millones de toneladas de residuos peligrosos que se generan al año en el país. Metalclad se comprometió a la limpieza de La Pedrera a cambio de que se le autorizara la reapertura y expansión del basurero tóxico. Sus planes consistían en depositar 30 mil toneladas anuales de desechos tóxicos durante 25 años, con ganancias esperadas de 12.5 millones de dólares en el primer año. Las autoridades

federales del medio ambiente, tanto el Instituto Nacional de Ecología (INE) como la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (Profepa), se mostraron abiertas a negociar la reapertura del lugar a través de la realización de una auditoría ambiental. En 1994, las toneladas de residuos peligrosos fueron enterradas en tres celdas aunque de manera inadecuada, pues en una de ellas —según reportes oficiales— hay un peligro de explosividad del 100%, quedando pendiente la limpieza del lugar.

A finales de 1994 la nueva empresa se adhiere al programa de auditoría ambiental voluntaria de la Profepa, la cual concluye que el sitio es técnicamente adecuado, ya que la contaminación que generaron los 50 mil tambores se limita exclusivamente al área de las tres celdas en las que se encuentran depositados, esto es, 2,500 metros cuadrados. No se detectaron efectos negativos a la salud ocasionados por la contaminación de las tres celdas. Se requiere remediar (limpiar) el sitio contaminado por el depósito de los 50 mil tambores durante la gestión de los inversionistas potosinos. Las autoridades federales concluyen que el sitio cumple con los requisitos de ley, y como resultado de la auditoría ambiental se suscribe un convenio con el INE y la Profepa.

El gobierno de San Luis Potosí no lo suscribe a pesar de haber estado de acuerdo con la auditoría en su inicio, y emite un decreto de área natural protegida para tener un lugar en la discusión, que en ese momento se centraba entre lo que la Federación consideraba y el municipio señalaba. Hacia finales de 1995 el sitio tiene un nuevo dueño, la empresa Metalclad, quien construye el confinamiento de residuos peligrosos con base en las autorizaciones federales y estatales; el municipio se opone mediante el juicio de amparo contra la resolución de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) en favor del proyecto.

En el periodo comprendido entre enero y octubre de 1996, la empresa extranjera realiza gestiones de negociación directamente con el gobernador y representantes del municipio, a quienes se les presenta una propuesta que incluye importantes beneficios económicos y sociales para la comunidad. En octubre de 1996, las propuestas son rechazadas. La empresa, tomando en cuenta su responsabilidad fiduciaria sobre sus accionistas, recurre a un arbitraje al amparo del TLCAN.

El 27 de septiembre de 1997, el gobierno del estado, con base en una extensa investigación del Instituto de Biología de la Universidad Nacio-

nal Autónoma de México, decretó reserva estatal el área natural protegida de Real de Guadalcázar, con características de reserva de la biosfera, debido a la gran diversidad endémica de cactáceas, únicas en el mundo.

Los aspectos jurídicos a considerar de este caso tienen que ver directamente con el sistema de distribución de competencias. Cabe señalar que la empresa estadounidense compró el terreno a una empresa mexicana que había cumplido con dos de las tres condiciones necesarias para operar un confinamiento de residuos peligrosos: una autorización de impacto ambiental emitida por la autoridad ambiental federal para operar, y un permiso estatal de uso del suelo, que conforme a la ley del estado, San Luis Potosí era competente, quedando pendiente el permiso municipal de construcción, que es atribución del municipio.

Es tan grave la ausencia de un esquema de distribución de competencias que el panel del Tribunal del ICSID fue quien dirimió un asunto del más alto rango constitucional, excediéndose en sus funciones al descalificar la competencia constitucional del municipio de Guadalcázar para negar el permiso de construcción a Metalclad. El Tribunal tampoco explicó las razones para aceptar sólo las pruebas de la empresa y desechar las del gobierno de México, además de que el proceso del panel es antidemocrático, pues no hay audiencias públicas, las partes afectadas no pueden formar parte del proceso ni tienen acceso a los expedientes, y la decisión del Tribunal es inapelable.

El gobierno de México llevó el caso a la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Columbia Británica, en Canadá, y el 2 de mayo de 2001 ésta emitió un fallo a favor de Metalclad, desechando algunas determinaciones del Tribunal y fijando el pago de indemnización en aproximadamente 15.5 millones de dólares.

El dictamen del fallo del panel del TCLAN crea un precedente terrible para los gobiernos municipales y estatales no sólo de México sino de Estados Unidos y Canadá, que pueden ser cuestionados en sus facultades y competencias para realizar acciones de protección a la salud y al medio ambiente de sus poblaciones. Una pregunta queda en el aire después de ver que el caso Metalclad ha costado al país el equivalente del presupuesto de las delegaciones de Semarnat en un sexenio. ¿Cuántos casos más y cuántos fallos más en contra de México se requieren para iniciar un ejercicio serio a fin de establecer un sistema eficiente de distribución de competencias en materia ambiental?

### 1. *Las relaciones entre el derecho federal y el derecho local*

Por lo que nos ha enseñado y costado el caso Guadalcazar, es necesario realizar el análisis de las relaciones entre el derecho federal y local a pesar de ser un tema eminentemente constitucional, inserto en la discusión de la forma en que se distribuyen las competencias ante esquemas federalistas. El análisis de las relaciones intergubernamentales que se encuentra implícito en el principio de concurrencia está estrechamente vinculado con la materialización y ajuste de las políticas públicas, que cobra una especial dimensión en el caso de la protección del ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Para poder determinar un esquema funcional de concurrencia se requiere conocer los elementos que permiten determinar las acciones gubernamentales concretas en temas que se relacionan con aspectos de política social, educación, salud, ambiente, creación de infraestructura, servicios, desarrollo urbano y regional, y se debe tener, como telón de fondo o referencia, una comprensión de las particularidades que adquieren las relaciones entre niveles o esferas de gobierno y entre las instituciones públicas, de manera vertical y horizontal.

Son relaciones dinámicas en las que lo importante no es de quién es la función, sino la forma en que ésta repercute en la consecución del principio que persigue el haberla otorgado a un órgano administrativo, y el porqué de haberle asignado a él y no a otro esa facultad. En el caso ambiental, el bien jurídicamente protegido alrededor del cual se construyen los principios constitucionales es la vida en toda su magnitud y el derecho a ella.

A partir de las relaciones intergubernamentales en materias que como la ambiental son inter y transdisciplinarias se construyen redes que tienen una función específica sobre la materia que se regula o del bien jurídico a tutelar. Al interior de estas redes se construyen los acuerdos y consensos en la relación y en la redefinición de competencias y/o concurrencias, y la evolución de los procesos descentralizadores en distintas áreas de la política. Según algunos autores, mientras más flexible sea la dinámica de las relaciones intergubernamentales más fácil será encontrar los equilibrios para una adecuada hechura de programas y políticas gubernamentales.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Cabrero Mendoza, Enrique y García del Castillo, Rodolfo, *op. cit.*, nota 1.

El caso mexicano se ha caracterizado por una muy débil funcionalidad del marco legal que regula las relaciones intergubernamentales, dado que si bien constitucionalmente el pacto federal es relativamente equilibrado, en la práctica, este pacto ha sido dominado por el nivel federal en detrimento de los subnacionales; justo en los años recientes comienza a recuperarse el valor del pacto federal constitucional. Por lo que se refiere a la capacidad de decisión de los componentes del sistema, queda igualmente clara la subordinación de gobiernos subnacionales debido a la centralización del sistema, entre otros factores de carácter político.<sup>14</sup>

Ante la naturaleza dinámica de las relaciones intergubernamentales, el problema en el caso de distribución de competencias bajo el esquema de concurrencia requiere ser visto a partir de las facultades determinadas como “exclusivas”. En este caso, en México, el texto constitucional tiene algunas que son claramente determinadas, pero existen otras que podrían considerarse como implícitas, a pesar de parecer contradictorio, ya que el principio para determinar la exclusividad de facultades es que éstas sean expresas conforme al artículo 124 de la Constitución.

A partir de las facultades exclusivas expresas se ha construido el régimen de competencias en materia ambiental; sin embargo, en esta materia, además de las que claramente se pueden determinar, existen las implícitas, que como fantasmas chocarreros, aparecen cuando menos se espera para obstaculizar el ejercicio de las atribuciones e impedir llevar a cabo las acciones contenidas en ellas.

Las facultades “exclusivas implícitas” se encuentran, para el caso de las atribuciones federales, cuando la Federación ejerce las facultades de la nación en el régimen jurídico que la Constitución establece en el artículo 27 respecto a los recursos naturales, que los define como elementos naturales susceptibles de apropiación. En el caso de los municipios, cuando se les faculta en la regulación de los usos del suelo, conforme al artículo 115.

Estas facultades no pueden ser ejercidas por ningún otro orden de gobierno, por ende son exclusivas; sin embargo, tanto las contenidas en el artículo 27 para los bienes nacionales, como las del artículo 115 para el uso del suelo, pueden considerarse como genéricas, y sus especies son lo que no está expresamente otorgado a la Federación pero que se encuentra en ellas.

<sup>14</sup> *Idem.*

Uno de los puntos neurálgicos del peculiar federalismo mexicano radica en el alto grado de centralización. El excesivo control durante décadas genera hoy en día la exigencia de revertir dichas tendencias en un proceso radical de justicia. Un caso emblemático de esta situación son la pesca y la acuacultura, a las que con las recientes reformas al artículo 73, al adicionar a la fracción XXIX el inciso L, se les brinda un nuevo esquema de la gestión en el que ahora concurren la Federación, los estados y los municipios. Conforme a esta nueva fracción, los estados y municipios en el ámbito de su competencia y jurisdicción estarán facultados conforme a las leyes que emitan los Congresos locales.

## *2. El problema de las concurrencias y ámbitos de coordinación existentes en el caso ambiental mexicano*

El problema no es qué nivel de gobierno tiene la competencia, sino más bien qué nivel de gobierno puede ser más eficiente y eficaz en la ejecución de sus atribuciones para determinado tipo de programas y acciones. El espíritu del federalismo es un sistema de equilibrios y complementariedad, por ello se requiere la creación de esquemas que propicien la consolidación de condiciones estructurales que tienen que ver con la institucionalización de procesos y conductas, una mayor transparencia, la posibilidad de mejores controles sobre los resultados y el acceso a la justicia.

Se requiere cambiar el rumbo hacia un nuevo tipo de relaciones intergubernamentales y de gestión intergubernamental que permitan cristalizar las potencialidades de un modelo federal y no hundirse en las trampas de procesos descentralizadores mal llevados y endebles en sus fundamentos políticos y administrativos.

Para una nueva forma de gestión intergubernamental se hacen necesarias las siguientes modificaciones constitucionales:

- a) Cambiar el actual sistema de distribución competencial entre Federación y entidades federativas para que la Federación pueda tener un ámbito competencial abierto, tal como hoy en día lo establece el artículo 124 para las entidades federativas. De ese modo, debería incorporarse a nivel constitucional una lista de materias básicas en las que las entidades federativas tendrían competencia exclusiva. El

resto de materias, así como las materias nuevas, corresponderían a la Federación.

- b) Crear una lista clara de las materias concurrentes, precisando que en ellas el Congreso de la Unión tendría la facultad principal —aunque no única— de establecer la “legislación-marco”, y las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal, facultades principalmente de reglamentación y ejecución administrativas. En este punto, el modelo puede tomarse de los artículos 20 y siguientes de la Constitución alemana de 1949.
- c) Establecer un sistema de “federalismo asimétrico” de forma que en el supuesto de que una entidad federativa no tuviera la posibilidad económica o política de realizar alguna atribución, exclusiva o concurrente, la Federación desarrollara esa atribución, hasta en tanto la respectiva entidad federativa pudiera hacerse cargo de la misma. Hay que reconocer sin ambages que no todas las entidades federativas tienen las mismas posibilidades económicas y que su desarrollo político y social es bastante desigual. En este contexto, no es una fórmula muy realista el otorgar a todas las entidades, sin distinguir, las mismas competencias. La progresividad del reconocimiento competencial puede ser de mucha ayuda para varias entidades federativas, y sobre todo para sus habitantes, que actualmente sufren con el desempeño precario que tienen sus autoridades locales.<sup>15</sup>

### III. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES

Los derechos fundamentales representan el sistema de valores y principios concretos de una sociedad, y, por tanto, constituyen el componente necesario de la cultura del derecho de todo Estado que se denomine constitucional, ya que representan el máximo valor y aspiración de toda organización política estatal, y su efecto necesariamente debe *irradiar* a todo el ordenamiento, ya sea de orden estatal o federal.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Gámiz Parral, Máximo N., “Las entidades federativas y la reforma del Estado”, *op. cit.*, nota 3, pp. 81 y ss.

<sup>16</sup> Häberle, Peter, “El concepto de los derechos constitucionales”, *Problemas actuales de los derechos fundamentales*, Madrid, José María Sauca, p. 94, citado por Pelayo

Por ello, al estructurarse el derecho al medio ambiente adecuado en el ámbito de las Constituciones estatales, es necesario que quede claramente establecida su naturaleza jurídica y los principios que lo sustentan, a partir de un análisis sistemático del régimen constitucional mexicano en el ámbito general y local, que incide en la aplicación de la legislación ambiental.

Para ello es necesaria la revisión de los principios que estructuran el derecho del medio ambiente adecuado en la Constitución, y a partir de ellos, a través de un análisis de tipo formal y atendiendo a las fuentes del derecho y su jerarquización, poder presentar una propuesta para la estructuración del derecho ambiental constitucional local.<sup>17</sup>

La premisa fundamental del análisis constitucional se encuentra en sus contenidos, ya que a partir de ellos se da la sistematización de sus disposiciones y sólo así es posible dar una estructuración orgánica que sirva como base para un análisis más profundo, que deberá elaborarse posteriormente, cuando lo requiera la revisión de los textos constitucionales locales.<sup>18</sup>

El método para poder establecer los principios que se deben desarrollar en las Constituciones estatales se inicia con un análisis de tipo formal, a partir del sistema de fuentes, su jerarquización, y la caracterización del tipo de sistema jurídico —en una segunda fase— a partir del análisis de los ámbitos de validez del sistema jurídico, que se clasifican en: espacial, temporal, material y personal. Una vez que se tienen estos elementos se pasa a la tercera fase del análisis, que tendrá en cuenta la

Moller, Carlos María, “Algunas reflexiones y propuestas en torno a la implementación de sistemas de justicia constitucional para la protección de los derechos fundamentales en las entidades federativas en México”, en Gámiz Parral, Máximo N. y Rivera Rodríguez, J. Enrique (coords.), *op. cit.*, nota 3, p. 212.

<sup>17</sup> Para este fin, se tomará como base el método de sistematización propuesto por Fernando Vázquez Pando en “Notas para el estudio del sistema jurídico mexicano en materia de contaminación del ambiente”, *Jurídica. Anuario*, núm. 6, julio de 1974, y “Notas sobre el sistema jurídico mexicano, a la luz de la Constitución”, *Jurídica. Anuario*, núm. 7, julio de 1975. Para abundar, véase Carmona Lara, María del Carmen, *Derecho ecológico. El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, t. III, y *Notas para el análisis del derecho ambiental mexicano. Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, Barra Mexicana Colegio de Abogados, Themis, 1996.

<sup>18</sup> Vázquez Pando, Fernando, “Notas sobre el sistema jurídico mexicano...”, *op. cit.*, nota anterior, p. 589.

dinámica del sistema jurídico mexicano, en el que la atención se debe centrar en la elaboración, la interpretación, la aplicación y la extinción del derecho.<sup>19</sup>

El análisis formal se inicia con la delimitación del objeto de estudio, ya que se requiere precisar los principios que en la Constitución tienen relación con el medio ambiente. La Constitución integra a las cuestiones ambientales en diferentes artículos para regular y garantizar diversos aspectos que atañen a él, por lo que se requiere efectuar un ejercicio de sistematización para estructurar los principios que en ella se contienen, ya que son el fundamento de los derechos y atribuciones que son la norma fundamental. Estos principios son:

1) *Principios que consagran derechos:*

- a) Derecho de acceso preferente de las comunidades y pueblos indígenas a los recursos naturales de los lugares que habitan (artículo 2o.).
- b) Derecho a la educación para el desarrollo sustentable (artículo 3o.).
- c) Derecho de protección a la salud (artículo 4o.).
- d) Derecho al desarrollo ambientalmente sustentable (artículo 25).
- e) Propiedad originaria de la nación sobre “tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional” (artículo 27).
- f) Principio de conservación de los recursos naturales (artículo 27).
- g) Principio de preservación y restauración del equilibrio ecológico (artículo 27).
- h) Principio de coordinación entre la Federación y los estados (artículo 116, fracción VI, primer párrafo).

2) *Principios que establecen atribuciones (parte orgánica administrativa):*

- a) Medidas del Consejo de Salubridad General para Prevenir y Combatir la Contaminación Ambiental (artículo 73, fracción XVI, base 4a.).
- b) Sistema de concurrencias en materia ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G).
- c) Atribuciones a los municipios en materia ambiental (artículo 115).

<sup>19</sup> *Idem.*

- d) Convenios entre la Federación y los estados (artículo 116, fracción VI, primer párrafo).
- e) Convenios entre los estados y los municipios (artículo 116, fracción VI, segundo párrafo).
- f) Facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (artículo 122, fracción IV, inciso g).
- g) Convenios entre las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal (artículo 122, fracción IX).
- h) Facultades de los estados (artículo 124).
- i) Jerarquización del sistema normativo (artículo 133).

El derecho al medio ambiente adecuado es parte del núcleo de derechos humanos que ha sido integrado a los textos de las Constituciones estatales en México. En este sentido, hay varias formas en que las Constituciones estatales incorporan lo que la Constitución general contiene.

### *1. Reconocimiento de la incorporación de los derechos que establece la Constitución general*

La primera que puede considerarse como una fórmula general es la que señala una cláusula expresa de incorporación de los derechos que establece la Constitución general en las Constituciones de los estados, como es el caso de Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sinaloa y Tabasco, y algunas de ellas hacen referencia a los tratados internacionales.

Bajo esta fórmula, cualquier modificación a la Constitución general que implique el reconocimiento de un derecho, de forma automática se reconoce en el ámbito de los estados que así lo consideran.

### *2. El reconocimiento expreso en las Constituciones estatales del derecho al medio ambiente adecuado*

En la tabla que a continuación se presenta pueden verse las formas en que se desarrolla la otra fórmula, que es la de establecer expresamente el derecho al medio ambiente adecuado que consagra la Constitución federal en el artículo 4o., que son los estados de Baja California, Coahuila,

Durango, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE EN LAS CONSTITUCIONES  
ESTATALES DE MÉXICO

<i>Estado</i>	<i>Contenido</i>	<i>Artículo</i>
Baja California	Derecho de toda persona a un medio ambiente sano.	7o.
Coahuila	El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.	172
Durango	El derecho a crecer y a vivir en un medio ambiente saludable.	3o.
Jalisco	Se reconocen como derechos de los individuos que se encuentran en el territorio del estado de Jalisco, los que se enuncian en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	4o.
Morelos	Derecho de protección al ambiente y el equilibrio ecológico.	85-D
Nuevo León	Derecho a un medio ambiente sano.	3o.
Oaxaca	Derecho a vivir en un medio ambiente sano.	12
Tamaulipas	IV. El derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar y al uso racional de los recursos naturales susceptibles de apropiación con base en el objetivo del desarrollo sustentable, en los términos que fijen las leyes.	17
Veracruz	Derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado.	8o.
Yucatán	El derecho a un ambiente ecológicamente equilibrado y saludable.	86

3. *Dotar a los Congresos estatales de facultades legislativas en materia ambiental*

Otra forma en la que las Constituciones estatales han incorporado los principios del derecho a un medio ambiente adecuado es la de establecer como facultad del Congreso del estado la de legislar en materia ambien-

tal. Cabe recordar que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 10, señala que los Congresos de los Estados, con arreglo a sus respectivas Constituciones, y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta Ley.

Señala, además, para el caso municipal, que los ayuntamientos, por su parte, dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que en sus respectivas circunscripciones se cumplan las previsiones del ordenamiento legal.

En la siguiente tabla se señalan los estados que le brindan la facultad a su Congreso de legislar en materia ambiental. Algunas Constituciones respetan el texto de la Constitución general, señalando lo que el artículo 73 establece en su fracción XXIX-G, otras siguen el texto del artículo 27, mientras que algunas más lo combinan con otras materias, como es el caso de Baja California Sur, que lo vincula con el derecho a la salud, o los casos de San Luis Potosí y Oaxaca, que además contienen facultades para expedir leyes en materia forestal y de aguas.

#### COMO FACULTAD DEL CONGRESO

<i>Estado</i>	<i>Contenido</i>	<i>Artículo</i>
Baja California Sur	XLII. Legislar sobre seguridad social, teniendo como objetivo permanente la superación del nivel de vida de la población, mejoramiento de su salud y el saneamiento del medio ambiente.	64
Colima	X. Expedir leyes para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente, que establezcan la concurrencia de los gobiernos estatal y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley general reglamentaria correspondiente.	33
Hidalgo	XXIV. Legislar en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico en el ámbito de competencia del estado y de sus municipios.	56

## COMO FACULTAD DEL CONGRESO (continuación)

<i>Estado</i>	<i>Contenido</i>	<i>Artículo</i>
Michoacán	III. Legislar sobre el fraccionamiento y expropiación de tierras, conforme a las bases que fija el artículo 27 de la Constitución general de la república; sobre educación, ejercicio de profesiones, salubridad y asistencia pública; protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.	44
Morelos	L. Expedir leyes en el ámbito de su competencia en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico; así como de protección civil, previendo la concurrencia y coordinación de los municipios con el gobierno del estado y la Federación.	40
Querétaro	Son facultades de la Legislatura: V. Legislar en materia de preservación y reestructuración del equilibrio ecológico y protección al ambiente en la esfera de la competencia estatal, estableciendo las bases normativas de concurrencia entre estado y municipios y los criterios conforme a los cuales se hará efectiva la participación social.	41
San Luis Potosí	Son atribuciones del Congreso: III. Legislar, dentro del ámbito de su competencia, en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como de uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción estatal. V. Expedir leyes concurrentes con las federales en materia de protección al ambiente y de restauración y preservación del equilibrio ecológico.	57
Tamaulipas	Son facultades del Congreso: XIV. Legislar en materia de desarrollo sustentable, conforme a los siguientes principios: a) El derecho de los habitantes del estado a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza; b) El aliento del desarrollo social y económico con base en las premisas de la protección del medio am-	58

## COMO FACULTAD DEL CONGRESO (continuación)

<i>Estado</i>	<i>Contenido</i>	<i>Artículo</i>
	<p>biente, la erradicación de la pobreza y la atención de las necesidades presentes sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras;</p> <p>c) La promoción de la investigación y el intercambio científico y tecnológico;</p> <p>d) La prohibición del uso de sustancias o la realización de actividades que generen una degradación ambiental grave o sean nocivas para la salud de la población, y</p> <p>e) La obligación de restaurar los daños ocasionados al medio ambiente y al equilibrio de los ecosistemas.</p>	
Oaxaca	<p>Son facultades del Congreso:</p> <p>XI. Expedir leyes sobre vías de comunicación, aprovechamiento de las aguas y bosques que no sean de jurisdicción federal;</p> <p>XII. Expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno del estado y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección, perduración, aprovechamiento y restauración del patrimonio natural de la entidad.</p>	59
Veracruz	<p>Son facultades del Congreso:</p> <p>Legislar en materia de educación; de cultura y deporte; profesiones; bienes, aguas y vías de comunicación de jurisdicción local; de salud y asistencia social; combate al alcoholismo, tabaquismo y drogadicción; de prostitución; de desarrollo social y comunitario; de protección al ambiente y de restauración del equilibrio ecológico; de turismo; de desarrollo regional y urbano; de desarrollo agropecuario, forestal y pesquero; de comunicación social; de municipio libre; de relaciones de trabajo del gobierno del estado o los ayuntamientos y sus trabajadores; de responsabilidades de los servidores públicos; de planeación para reglamentar la formulación, instrumentación, control, evaluación y actualización del plan veracruzano de desarrollo,</p>	33

## COMO FACULTAD DEL CONGRESO (continuación)

<i>Estado</i>	<i>Contenido</i>	<i>Artículo</i>
	cuidando que la planeación del desarrollo económico y social sea democrática y obligatoria para el poder público; así como expedir las leyes, decretos o acuerdos necesarios al régimen interior y al bienestar del estado, sin perjuicio de legislar en los demás asuntos de su competencia.	
Zacatecas	Son facultades del Congreso: VII. Legislar en materia de desarrollo urbano y expedir leyes para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente, que establezcan la concurrencia de los gobiernos estatal y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, de conformidad con la Constitución general y la ley reglamentaria correspondiente, así como lo concerniente al patrimonio cultural, artístico e histórico.	65

#### IV. ALGUNAS SOLUCIONES. LA DESCENTRALIZACIÓN ANTE EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Lo que se necesita hoy desde el derecho constitucional, a decir de Miguel Carbonell, es hacer propuestas viables para resolver problemas concretos. A veces sucede que o se olvidan esos problemas, o se plantean cuestiones irresolubles que vienen a ser algo así como el mal congénito a la existencia de la propia Constitución, obviando, en este último caso, que tanto la Constitución como el resto del derecho son construcciones humanas, y que como tales pueden ser cambiadas en cualquier momento en tanto que no son algo con un contenido natural e inexorable.<sup>20</sup>

Los mecanismos que se han explorado como opciones innovadoras para facilitar la relación entre ámbitos, jurisdicciones, jerarquía o esferas de gobierno, generalmente se han presentado en atención a los problemas

<sup>20</sup> Carbonell, Miguel, "La Constitución de 1917 hoy: cinco retos inmediatos", *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 33-52.

a los que se enfrentan las políticas descentralizadoras y en los llamados procesos de federalización, tomando como referencia, por lo menos, a los siguientes aspectos:

- Las dificultades en la definición de áreas de competencia entre instancias gubernamentales y los nuevos espacios de conflicto derivados de las modificaciones al artículo 115 constitucional.
- Las facultades con que se presenta la concurrencia de niveles gubernamentales en políticas como las de educación y salud.
- Los problemas entre las instancias que participan en la planeación nacional (el papel de los Comités de Planeación para el Desarrollo —Coplades—), el control de uso de recursos y resultados, las jurisdicciones en materia de tenencia de la tierra y asentamientos humanos).
- Las competencias fiscales y la posibilidad de instaurar nuevas formas de relación hacendaria.<sup>21</sup>

La descentralización y su impacto en los gobiernos locales es todavía una asignatura pendiente en materia ambiental. Las políticas de este tipo emprendidas desde hace ya algunos años han provocado una serie de efectos no deseados en los gobiernos locales. En opinión de algunos autores, el traslado de responsabilidades no ha estado acompañado del suficiente apoyo financiero ni de la asesoría técnica y acondicionamiento institucional necesario.

El problema se presenta cuando se hace el balance de lo que ha costado el aprendizaje y ajuste ante nuevos esquemas de gestión ambiental, y ahora cabe preguntarse cuál será el futuro al que se enfrentarán los estados y municipios y cuáles las salidas para aumentar sus capacidades de respuesta para enfrentar los problemas ambientales.

Las estrategias emergentes deberán tomar en cuenta la experiencia acumulada y crear acciones coordinadas que sumen las potencialidades de las diferentes unidades de gobierno implicadas. Es necesario, en este sentido, multiplicar los estudios sobre diferentes ámbitos de políticas públicas descentralizadas y acumular los aprendizajes que sirvan de referencia a las nuevas acciones por emprender.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Cabrero Mendoza, Enrique y García del Castillo, Rodolfo, *op. cit.*, nota 1.

<sup>22</sup> *Idem.*

Una de estas políticas es la que gira alrededor del concepto de desarrollo sustentable que se encuentra en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, en el denominado capítulo económico, que incluye los conceptos del régimen de planeación nacional del desarrollo y las formas de tenencia, uso y aprovechamiento de los recursos naturales; principios que se integran al contenido del derecho al medio ambiente adecuado que conforme el artículo 4o. de la Constitución tiene toda persona para su desarrollo y bienestar.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente define al desarrollo sustentable (en su artículo 3o., fracción XI) como el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, la protección al ambiente y el aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

Por su parte, la Ley de Aguas Nacionales lo define, para el caso del agua, como:

XXI. El proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter hídrico, económico, social y ambiental que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se fundamenta en las medidas necesarias para la preservación del equilibrio hidrológico, el aprovechamiento y protección de los recursos hídricos, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de agua de las generaciones futuras.

Se puede decir que los elementos del desarrollo sustentable desde el punto de vista legal son:

- 1) Es un proceso evaluable a través de criterios e indicadores de carácter hídrico, económico, social y ambiental. En el Plan Nacional de Desarrollo se señala que como indicadores para evaluar los resultados obtenidos en materia de desarrollo sustentable se integrará información sobre la moderación del daño a la atmósfera, el consumo de energía, la pérdida de sistemas forestales y la tasa de conservación de acuíferos, entre otros.

- 2) Tiene como objetivo mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de agua de las generaciones futuras.
- 3) Esto, a través de acciones y medidas apropiadas de:
  - a) Preservación del equilibrio ecológico.
  - b) Protección del ambiente.
  - c) Aprovechamiento de los recursos naturales.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo señala que entre las acciones que se seguirán para promover el desarrollo regional equilibrado, se crearán núcleos de desarrollo sustentable; se apoyará el desarrollo turístico municipal, estatal y regional; se implantarán programas de desarrollo social y económico en las fronteras norte y sur del país; se establecerán mecanismos de coordinación con los distintos niveles de gobierno, y se desarrollarán programas para la instalación de empresas en las distintas regiones.

Los mecanismos que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 señalaba para asegurar un desarrollo sustentable eran los siguientes:

- Difundir información para promover una cultura en la que se respete el medio ambiente.
- Apoyar a instituciones dedicadas a la conservación del medio ambiente.
- Reglamentar el uso y la explotación de acuíferos para optimizar su uso y conservar este recurso.
- Fomentar la adopción de procesos productivos limpios; aplicando políticas de respeto al medio ambiente en las empresas paraestatales.
- Incorporar nuevas áreas naturales a un régimen de protección y conservación, promoviendo alternativas económicas para sus pobladores.
- Fomentar las unidades de manejo ambiental sustentable que contribuyan a conservar, promover y facilitar la biodiversidad, a disminuir las probabilidades de degradación de ecosistemas y especies en riesgo de extinción y a fomentar la recuperación de especies de alto significado ecológico, simbólico y económico para las identidades regional y nacional.

Dentro de las estrategias que favorecen tanto al desarrollo sustentable como al desarrollo regional, el Plan Nacional de Desarrollo señala que en las que intervienen los estados y municipios se encuentran las siguientes:

- 1) Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil.
- 2) Orientar las políticas de crecimiento poblacional y ordenamiento territorial, considerando la participación de estados y municipios para crear núcleos de desarrollo sustentable que estimulen la migración regional ordenada y propicien el arraigo de la población económicamente activa cerca de sus lugares de origen. Se buscará el equilibrio en el desarrollo urbano, regional y nacional de acuerdo con modelos sustentables de ocupación y aprovechamiento del suelo.
- 3) Crear una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores.
- 4) Fomentar condiciones socioculturales para contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para propiciar nuevas formas de relación con el ambiente, la aplicación de hábitos de consumo sustentables y la participación corresponsable de la población.
- 5) Considerar los aspectos ambientales en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales de todos los sectores de la sociedad y establecer consensos a fin de elaborar programas ambientales sustentables en las dependencias y entidades federales, con visión de largo plazo, para consolidar una política ambiental integral.

El Plan Nacional de Desarrollo también señala que para aprovechar cabalmente la nueva fortaleza, trascender la vulnerabilidad de la economía y transitar hacia un verdadero crecimiento con calidad, el gobierno se propuso cinco grandes objetivos que permiten dar consistencia a las estrategias reconocidas por el gobierno y permiten, además, ordenar aquellas estrategias y acciones que plantea la sociedad; éstas son:

- a) Conducir responsablemente la marcha económica del país.
- b) Elevar y extender la competitividad del país.
- c) Asegurar el desarrollo incluyente.
- d) Promover el desarrollo económico regional equilibrado.
- e) Crear condiciones para un desarrollo sustentable.

Además, el Plan Nacional de Desarrollo reconoce que existen grandes retos relacionados con la integridad de los ecosistemas. El saneamiento y aprovechamiento de aguas residuales, la conservación del suelo fértil —evitando la conversión de suelo agrícola en suelo urbano y del suelo forestal en suelo agrícola—, la recuperación de los mantos acuíferos, el manejo adecuado de desechos agrícolas e industriales, la preservación de la diversidad biológica y una explotación racional de los recursos naturales renovables y no renovables serán aspectos a contemplarse y respetarse por quienes deseen emprender o mantener actividades económicas. Por ello considera que es fundamental apoyar el desarrollo turístico municipal, estatal y regional, para fortalecer las capacidades de los actores locales y regionales para enfrentar los retos del desarrollo turístico en las entidades y municipios, creando sinergias regionales que favorezcan la integración y el aumento de la competitividad

## V. LA CONCURRENCIA AMBIENTAL Y LA COORDINACIÓN

A partir de los principios constitucionales que dan fundamento al Plan Nacional de Desarrollo, que se derivan de la Ley de Planeación, se desarrolla un fórmula que se combina con el principio de coordinación contenido en el artículo 116 de la Constitución. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 11, establece que la Federación, por conducto de la Secretaría, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los gobiernos del Distrito Federal o de los estados, con la participación, en su caso, de sus municipios, asuman las siguientes facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial:

- 1) *En materia de áreas naturales protegidas.* La administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, conforme a lo establecido en el programa de manejo respectivo y demás disposiciones de esta Ley.

- 2) *En materia de residuos.* El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones del presente ordenamiento.
- 3) *En materia de impacto ambiental.* La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, con excepción de las obras o actividades siguientes:
  - a) Obras hidráulicas, así como vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboconductos y poliductos.
  - b) Industria del petróleo, petroquímica, del cemento, siderúrgica y eléctrica.
  - c) Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear.
  - d) Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos.
  - e) Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración.
  - f) Cambios de uso de suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas.
  - g) Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros.
  - h) Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales.
  - i) Obras en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación y actividades que por su naturaleza puedan causar desequilibrios ecológicos graves, así como actividades que pongan en riesgo el ecosistema.
- 4) *En materia de recursos naturales.* La protección y preservación del suelo, la flora y fauna silvestre, terrestre y los recursos forestales.
- 5) *En materia de zona federal marítimo terrestre.* El control de acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en la zona federal marítimo terrestre, así como en la zona federal de los cuerpos de agua considerados como nacionales.

- 6) *En materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera*, proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes.
- 7) *En materia de prevención y control de la contaminación ambiental* originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas y móviles de competencia federal y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes.
- 8) *En materia de aplicación y cumplimiento de las disposiciones ambientales*. La realización de acciones operativas tendentes a cumplir con los fines previstos en este ordenamiento, así como la inspección y vigilancia del cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones que de ella deriven.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente también señala que dichas facultades serán ejercidas conforme a lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones federales aplicables, así como en aquellas que de las mismas se deriven. En contra de los actos que emitan los gobiernos del Distrito Federal o de los estados y, en su caso, de sus municipios, en ejercicio de las facultades que asuman de conformidad con este precepto respecto de los particulares, procederán los recursos y medios de defensa establecidos en el capítulo V del título sexto de la Ley.

En su artículo 12, esta Ley señala que los convenios o acuerdos de coordinación que celebre la Federación, por conducto de la Secretaría, con los gobiernos del Distrito Federal o de los estados, con la participación, en su caso, de sus municipios, deberán sujetarse a las siguientes bases:

- I. Se celebrarán a petición de una entidad federativa cuando ésta cuente con los medios necesarios, el personal capacitado, los recursos materiales y financieros, así como la estructura institucional específica para el desarrollo de las facultades que asumiría y que para tales efectos requiera la autoridad federal. Estos requerimientos dependerán del tipo de convenio o acuerdo a firmar y las capacidades serán evaluadas en conjunto con la Secretaría. Los requerimientos que establezca la Secretaría y las evaluaciones que se realicen para determinar las capacidades de la entidad federati-

va deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva entidad federativa, con antelación a la celebración de los convenios o acuerdos de coordinación;

II. Establecerán con precisión su objeto, así como las materias y facultades que se asumirán, debiendo ser congruente con los objetivos de los instrumentos de planeación nacional de desarrollo y con la política ambiental nacional;

III. Determinarán la participación y responsabilidad que corresponda a cada una de las partes, así como los bienes y recursos aportados por las mismas, especificando su destino y forma de administración. Además precisarán qué tipo de facultades se pueden asumir de forma inmediata a la firma del convenio o acuerdo y cuáles en forma posterior.

IV. Establecerán el órgano u órganos que llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios o acuerdos de coordinación, incluyendo las de evaluación, así como el cronograma de las actividades a realizar;

V. Definirán los mecanismos de información que se requieran, a fin de que las partes suscriptoras puedan asegurar el cumplimiento de su objeto;

VI. Precisarán la vigencia del instrumento, sus formas de modificación y terminación y, en su caso, el número y duración de sus prórrogas;

VII. Contendrán los anexos técnicos necesarios para detallar los compromisos adquiridos;

VIII. Las demás estipulaciones que las partes consideren necesarias para el correcto cumplimiento del convenio o acuerdo de coordinación;

IX. Para efectos en el otorgamiento de los permisos o autorizaciones en materia de impacto ambiental que correspondan al Distrito Federal, los estados, o en su caso los municipios, deberán seguirse los mismos procedimientos establecidos en la sección V de la presente Ley, además de lo que establezcan las disposiciones legales y normativas locales correspondientes;

X. Para el caso de los convenios relativos a las evaluaciones de impacto ambiental, los procedimientos que las entidades establezcan habrán de ser los establecidos en el Reglamento del presente ordenamiento en materia de evaluación del impacto ambiental, y serán autorizados por la Secretaría y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva entidad federativa, con antelación a la entrada en vigor del convenio o acuerdo de coordinación.

Corresponde a la Secretaría evaluar el cumplimiento de los compromisos que se asuman en los convenios o acuerdos de coordinación a que se refiere este artículo.

Los convenios o acuerdos de coordinación a que se refiere el presente artículo, sus modificaciones, así como su acuerdo de terminación, deberán

publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva entidad federativa.

Los estados, conforme al artículo 13 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, podrán suscribir entre sí y con el gobierno del Distrito Federal, en su caso, convenios o acuerdos de coordinación y colaboración administrativa, con el propósito de atender y resolver problemas ambientales comunes y ejercer sus atribuciones a través de las instancias que al efecto determinen, atendiendo a lo dispuesto en las leyes locales que resulten aplicables. Las mismas facultades podrán ejercer los municipios entre sí, aunque pertenezcan a entidades federativas diferentes, de conformidad con lo que establezcan las leyes señaladas.

Por su parte, el artículo 14 bis de la ley en comento establece que las autoridades ambientales de la Federación y de las entidades federativas integrarán un órgano que se reunirá periódicamente con el propósito de coordinar sus esfuerzos en materia ambiental, analizar e intercambiar opiniones en relación con las acciones y programas en la materia, evaluar y dar seguimiento a las mismas, así como convenir las acciones y formular las recomendaciones pertinentes, particularmente en lo que se refiere a los objetivos y principios establecidos en los artículos 1o. y 15 de esta Ley.

## VI. LOS MUNICIPIOS Y EL AMBIENTE

El sistema de gobierno de la república tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio, estableciendo un sistema de concurrencias entre los tres órdenes de gobierno (municipio, estado y Federación), asignando a cada una de estas esferas, objetivos particulares. En este sentido, el municipio no solamente tiene la obligación del marco normativo vigente, si no que adquiere el compromiso de ser órgano rector local que cobra una dimensión especial al ser el órgano gubernativo que está más cerca de los problemas ambientales.

México cuenta con 2,438 municipios. Salvo importantes excepciones, en ellos existen múltiples problemas ambientales que se exacerban por la falta de recursos y la falta de esquemas institucionales para hacer frente a

los retos tecnológicos y financieros que éstos implican. El municipio tiene graves deficiencias, carencias e ineficiencias en la prestación de servicios públicos y en la regulación de los usos del suelo, que cada vez son más evidentes y que han tenido como efecto importantes demandas y movilizaciones sociales.

La importancia de la variable ambiental como parte integral del desarrollo de nuestro país se prevé desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 27 y 73, en los que se establece que se dictarán las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico en el territorio nacional.

En este sentido, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y sus reglamentos, son los instrumentos jurídicos de protección ambiental referentes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico en el territorio nacional y las zonas en las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Asimismo, establece que es atribución de los estados y de los municipios crear su propio marco normativo de acuerdo con las necesidades locales. Para ello será necesario crear mecanismos e instrumentos que permitan el desarrollo del derecho ambiental municipal a través del ejercicio de sus funciones en esta materia.

Se requiere que los municipios elaboren, en una primera etapa, una evaluación de su desempeño ambiental que incluya los aspectos técnicos y de gestión ambiental integral, administrativa, legal, reglamentaria y normativa e institucional de los procesos municipales, como en el caso del manejo integral de aire, agua y residuos, o el de la administración de la calidad del aire, y que se complemente con una evaluación general de los planes o programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico municipales. En la segunda etapa, el municipio, a partir del diagnóstico, podrá realizar la evaluación del desempeño y la gestión ambiental integral de todos los procesos municipales, contrastándolos con la normatividad aplicable. Finalmente, en la tercera etapa el municipio podrá incorporar los criterios de sustentabilidad en todos los ordenamientos jurídicos aplicables, incluyendo aquellos que inciden en su esfera territorial.

Los municipios requieren fomentar el fortalecimiento del desempeño ambiental y de la gestión ambiental municipal, entendiéndose éste como: el cumplimiento normativo de las actividades del municipio y de la gestión ambiental, así como la ejecución de una serie de programas, estrategias o medidas, instrumentos y herramientas que contengan los elemen-

tos administrativos, normativos y técnicos para llevar a la política ambiental a acciones concretas para la prevención y control de la contaminación ambiental.

La gestión ambiental municipal encuentra su fundamento en el marco legal que rige al municipio, ya que en éste se establecen las atribuciones y las obligaciones que un municipio tiene como autoridad a cargo de la política ambiental y como prestador de servicios. Asimismo, en dicho marco legal se establece la organización institucional y los mecanismos de coordinación que un municipio debe tener para la instrumentación de la gestión ambiental.

Por ello, los municipios deben considerar los siguientes aspectos:

- 1) La evaluación ambiental integral, que incluya:
  - a) Manejo integral de residuos (sistema de limpia, recolección, clasificación, transporte, reciclaje, tratamiento y disposición; incluyendo el manejo de residuos peligrosos de competencia federal, etcétera).
  - b) Manejo integral del agua (abastecimiento, bombeo, explotación, potabilización, almacenamiento, red de distribución, uso y reuso, sistema de drenaje y alcantarillado, plantas de tratamiento, descargas de aguas residuales o tratadas y cuerpos receptores, etcétera).
  - c) Administración de la calidad del aire (inventario de emisiones para fuentes fijas, fugitivas y eventuales, tanto naturales como industriales, verificación vehicular, programas de inspección, programas de vialidad, sistemas de monitoreo atmosférico, fuentes de olor y programas de control, etcétera).
  - d) Recursos naturales (manejo de especies, diversidad, explotación, áreas naturales protegidas, zoológicos, programas de inspección, unidades de manejo ambiental para la conservación de la vida silvestre, etcétera).
  - e) Infraestructura urbana (alumbrado público, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles [pavimentación], parques, jardines y su equipamiento, construcción y mantenimiento de caminos).

- 2) La evaluación de la gestión ambiental (institucional administrativa) que muestre la solidez, coherencia y congruencia del municipio respecto a la formulación, instrumentación, evaluación y seguimiento de la política ambiental municipal en cada proceso municipal, por ejemplo:
  - a) La infraestructura institucional existente.
  - b) El desarrollo, instrumentación, seguimiento y evaluación de planes y programas ambientales.
  - c) La congruencia de la prestación de los servicios de acuerdo a criterios técnicos para la operación de los mismos (lo que se dice vs. lo que se hace).
- 3) El cumplimiento de la legislación ambiental, que incluye el cumplimiento del municipio respecto a sus atribuciones legales ambientales y administrativas, así como la evaluación general del programa o plan de desarrollo urbano y del ordenamiento ecológico municipales.

En este caso, es necesario recordar que el desarrollo urbano tiene como objetivo “el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos y de los centros de población, en armonía con el medio ambiente natural y en función de sus recursos”. Comprende la actividad coordinada del gobierno y la comunidad del municipio, dirigida a planear, ejecutar y controlar las acciones de ordenamiento y regulación del proceso de urbanización, de acuerdo con el desarrollo socioeconómico del municipio y enmarcado dentro de un orden jurídico establecido.

El marco jurídico que da sustento al desarrollo urbano municipal se compone de los siguientes ordenamientos legales: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley General de Asentamientos Humanos; Constituciones políticas de los estados; las leyes estatales de asentamientos humanos, y las leyes orgánicas municipales o códigos municipales.

El desarrollo urbano municipal se aplica en tres ámbitos o niveles:

- a) El municipio como asentamiento humano. Es la entidad geográfica y política compuesta por una población, un gobierno y un territorio; el municipio es una extensión de territorio que puede tener va-

- rios centros de población, todos ellos bajo la autoridad del gobierno municipal.
- b) Los centros de población del municipio. Es un área urbana que contiene las instalaciones necesarias para el normal funcionamiento de su población, así como de las reservas territoriales y ecológicas que ayudan a su conservación y crecimiento.
  - c) Las zonas conurbadas. Son el punto donde se alcanzan dos o más localidades o centros de población para integrarse en una sola, con intereses y necesidades comunes que deben ser atendidas o satisfechas por dos o más instancias gubernamentales.

Algunos de los elementos fundamentales que conforman el desarrollo urbano son:

- Infraestructura urbana. Es el conjunto de obras y servicios con los que deben contar los centros de población para ser funcionales y ofrecer condiciones de vida adecuadas para sus habitantes (calles, banquetas, redes eléctricas, plazas públicas, redes telefónicas, elementos de ornato, espacios de recreación, alumbrado público, redes de distribución de agua potable, alcantarillado).
- Equipamiento. Son todas aquellas instalaciones, construcciones, accesorios, vehículos y enseres en general que permiten a la población la realización de sus actividades cotidianas (escuelas, mercados, panteones, bibliotecas, semáforos, hospitales, correos).
- Reservas territoriales. Se constituyen por las áreas y predios que se consideran para el futuro desarrollo de las ciudades.
- Ecología urbana. Es la integración armónica entre el centro de población, su entorno geográfico y la comunidad.
- Administración urbana. Consiste en dotar a la administración municipal de la estructura orgánica, reglamentación y recursos suficientes para elaborar, ejecutar, dirigir y evaluar los planes y programas de desarrollo urbano.
- Participación de la comunidad. Se da con la unión de los vecinos y habitantes del municipio para resolver problemas que afectan a todos o a la mayoría de sus integrantes.
- Emergencias urbanas. Consisten en el establecimiento de las acciones inmediatas a seguir en caso de siniestro.

Los principales instrumentos con los que cuenta el municipio para regular y promover el desarrollo urbano son: *a)* el plan o programa de desarrollo urbano municipal; *b)* el plan director de los centros de población, y *c)* los reglamentos municipales.

El plan o programa de desarrollo urbano municipal es un documento que debe formular el ayuntamiento para establecer los objetivos y políticas con que se va ordenar y regular el desarrollo urbano del municipio. Asimismo, debe definir la mejor ubicación de los centros de población, sus medios de comunicación, los servicios públicos y el uso del suelo. El plan señala los espacios para: vivienda, industria, sistemas de comunicación, escuelas, mercados, rastros, comercio, vías públicas, áreas verdes, panteones, etcétera.

El plan o programa de desarrollo urbano municipal además:

- Define y prevé el uso de recursos como suelo y agua.
- Regula el mercado de terrenos e inmuebles destinados a vivienda popular.
- Sienta las bases para evitar el surgimiento de asentamientos humanos irregulares.
- Prevé que el sistema de calles y el servicio de transporte corresponda a la ubicación de las zonas habitacionales, a los centros de trabajo, a los servicios y al proyecto de realización de obras públicas, tratando de elevar la calidad de vida de los habitantes.

Además, el plan o programa de desarrollo urbano municipal fija objetivos y metas, señalando cuáles órganos del ayuntamiento serán los responsables de su ejecución, y prevé que se programen las obras necesarias que el gobierno municipal debe realizar. También establece los mecanismos a utilizar en el proceso de inducción para participar en el desarrollo urbano y los tiempos deseables en que se llevarán a cabo las acciones del plan.

Dicho plan o programa debe ser elaborado por la presidencia municipal a través de la unidad administrativa responsable de las obras y servicios públicos, para lo cual es necesario que se conozcan: el marco jurídico del desarrollo urbano; los planes nacional y estatal de desarrollo urbano; el clima; cantidad y calidad del agua; actividades a las que se dedica la población; caminos con que cuenta; infraestructura y equipamiento de servicios públicos, entre otros.

El Plan Director de los Centros de Población se elabora en cada uno de los centros de población ubicados en el territorio municipal para dirigir, regular, conservar y mejorar su crecimiento y desarrollo. Este Plan deberá prever el desarrollo de los centros de población y está orientado a controlar el crecimiento de los centros de población mediante la determinación de los usos del suelo urbano y la identificación de áreas necesarias para su expansión futura, y mantener el equilibrio ecológico.

Los reglamentos municipales relacionados con el desarrollo urbano son los instrumentos normativos del gobierno municipal. En materia de desarrollo urbano destacan, por su contenido e importancia, los de obras públicas, construcciones y fraccionamientos.