



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO AMBIENTAL

**“BASES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PRESERVACIÓN,  
CONSERVACIÓN Y CUIDADO DEL MEDIO AMBIENTE EN  
EL MUNICIPIO DE IXTAPALUCA, ESTADO DE MÉXICO”**

## TESIS

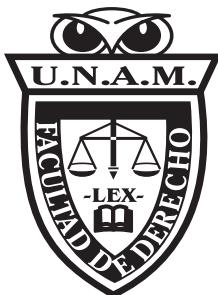
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

**QUÍO HERNÁNDEZ MIGUEL ÁNGEL**

ASESOR:  
**DR. AQUILINO VÁZQUEZ GARCÍA**



**CIUDAD UNIVERSITARIA, 2019**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**

**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO AMBIENTAL  
OFICIO FD/SDA/039/2019

**Lic. Ivonne Ramírez Wence**  
Directora General de Administración  
Escolar de la UNAM  
**P R E S E N T E**

El pasante de la Licenciatura en Derecho **Miguel Ángel Quio Hernández**, alumno de esta Facultad de Derecho con número de cuenta **310300753**, solicitó la inscripción en este Seminario y registró el Tema intitulado:

**“Bases para la implementación de la participación ciudadana en la preservación, conservación y cuidado del medio ambiente en el municipio de Ixtapaluca, Estado de México”**, la cual fue realizada bajo la dirección y asesoría de su servidor en mi calidad de catedrático de esta Facultad de Derecho.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo y después de revisarlo, considerando que reúne con los requisitos reglamentarios y metodológicos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales de esta Máxima Casa de Estudios.

Apoyado en mi revisión y otro Dictamen, firmado por el Profesor Revisor Lic. Leonel Pantoja Villalobos, en mi carácter de Director de Seminario, solicito a usted tenga a bien autorizar los trámites necesarios para la realización de dicho Examen Profesional.

Sin otro particular, agradezco la atención que se sirva dar a la presente, haciendo propicia la ocasión para enviar un fraternal saludo.

**A T E N T A M E N T E**  
**“POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU”**  
Ciudad Universitaria, Cd. de México, a 30 de agosto de 2019

  
**Dr. Aquilino Vázquez García**  
Director del Seminario

*Nota: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día aquello en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducara la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificaría la Secretaría General de la Facultad.*

## AGRADECIMIENTOS.

### A DIOS, AL UNIVERSO, AL DESTINO, A LA VIDA:

Agradezco la oportunidad que tengo de ver culminado este proyecto, dado que muchas pruebas tuve que pasar. Gracias a ello es que me he estado consolidando para llegar a ser la persona que siempre he vislumbrado. Gracias Dios, Universo, Destino, Vida, por esta bella oportunidad que me diste y por hacer de mí el hombre que ahora soy.

### A TI, MADRE NATURALEZA:

Por toda tu belleza, por inspirarme a través del verde de tus praderas, la sutilidad de las criaturas que habitan en ti, por los misterios que me has mostrado, la intriga y curiosidad que has despertado, por tu inmensidad, tu poder infinito que en más de una ocasión me ha hecho sentir pequeño y que a la par he admirado profundamente. Madre Naturaleza, gracias por haber despertado esa inspiración para realizar un trabajo en nombre de tu supremacía.

### A MIS PADRES:

Madre mía, Mónica Patricia Hernández Gutiérrez, por ser la mujer que ha estado ahí conmigo en todas las etapas de mi vida. Tú más que nadie has visto las lágrimas que he derramado, has sufrido a mi lado y de ahí jamás te has despegado. Varias pruebas hemos pasado juntos, mamá. Gracias por todo, mami.

A ti padre mío, Miguel Ángel Quío García, eterno ejemplo de que nunca nos has dejado, que siempre nos has apoyado y alentado a culminar nuestros objetivos. Muchas batallas has tenido en tu camino y no por eso nos has desamparado.

Madre, Padre, este proyecto se los dedico a ustedes con todo mi esfuerzo y corazón. Es poco respecto a todo lo que me han dado, pero es una pequeña ofrenda en pro del honor y gloria de lo que han hecho por mí. Sépanlo: orgulloso hijo soy por la gracia de que sean mis padres. Dios los guarde.

### A MIS HERMANAS:

Quetzali América y Lucero Esmeralda Quío Hernández, de quienes también me siento orgulloso por todo lo que se son y han compartido conmigo. De no ser por sus gracias, por sus ocurrencias, ese incondicional apoyo y además esa creencia y confianza que tuvieron en mí y en mi proyecto, no habría tenido ese impulso para su culminación. Muchas gracias, hermanitas. Sigamos avanzando.

### A MIS BISABUELOS, ABUELO Y A USTED, ABUELA MÍA:

Sus nombres, la honra y las enseñanzas que me mostraban, hoy día son ecos en mi pensamiento. Estaba muy joven e ingenuo para hacer caso a lo que me decían; sin embargo, en este punto de mi vida me doy cuenta de que todo aquello era para encaminarme al bien. Bisabuela Victoria, mi *Vicky*, y usted bisabuelo Alberto, mi *Chale*, habrían estado orgullosos

de mí, no lo dudo, así como también lo hubiese sido usted abuelo, don César Patricio Hernández Reyes, quien siempre será considerado mi segundo padre. Este trabajo va en nombre de los tres, mis estrellas, que en los confines del Infinito siguen ardiendo con la energía que los caracterizó en su estancia en la Tierra. En su nombre y su eterna memoria.

Abuelita, mi Sandra Gutiérrez García, mi *viejita*, mujer con un infinito amor y ganas de seguir luchando en esta vida. A usted mi segunda madre, que ha visto por mí desde que estaba en la cuna y que tampoco me ha dejado. La energía que emana su presencia así como el amor que me tiene son mis grandes pilares para guardarla siempre en mi corazón. Sigamos avanzando, abuelita, que nada habrá que nos detenga. ¡Echémole muchas ganas! Va por usted.

#### A MI FAMILIA EN GENERAL:

Tíos, primos, padrinos, quienes han puesto su confianza y creencia, que han apostado por mí, les agradezco, tanto de la familia de los Quío como de los Hernández, en especial a mi madrina Silvia, mujer quien siempre me ha reiterado su apoyo en conjunto con mis tíos, así como de usted, tío Cupertino, que me ha alentado a seguir escarbando mi camino. No omito a mi madrina Lourdes, *Lulú*, así como a mi padrino Enrique, quienes de igual forma han creído en mí, en conjunto con mi tía Leticia, mi tío Isaac, mis primos... ¡Caray! Gracias, linda familia.

#### A TI, MUJER:

Por la promesa que hicimos, juré no nombrarte, más no significa que me olvide de ti. La razón es sencilla pero determinante: estuviste conmigo desde que comencé la redacción de mis correcciones, desde el primer capítulo. Estuviste al pendiente de mí, al pie del cañón, lado a lado. Por diversas razones hoy no recorremos el camino juntos, más quiero dejar constancia que en este acto, con estas palabras, te externo mi eterno agradecimiento. Esta es la sorpresa que tanto te hablaba, que era pequeña pero sería para la eternidad. Te repito, aunque ahora no compartamos el mismo sendero, estas palabras y mi agradecimiento para ti y tu familia perdurarán para siempre. Que conste.

Con todo mi corazón, deseo mucho éxito en tu desarrollo, mujer. Dios colme tu vida en bendiciones, lo mereces. ¡Sigue adelante!

#### A MIS AMIGOS:

La amistad juega un papel importante en la vida de las personas, pues finalmente llega el punto en el que son considerados parte de la familia por ese lazo de apoyo incondicional y experiencias compartidas. La familia crece. Así que hermanito Eduardo González Aguilar, a ti y a tu apreciable familia, Lic. Jaime González Camacho y Lic. María del Rosario Aguilar Bautista, así como a tu tía María del Carmen Aguilar Bautista y tu hermana Carolina González Aguilar, sin olvidar a tus abuelas, tíos y primos que me han acogido dentro de su hogar; por su apoyo, respeto y todo lo que hemos compartido, este trabajo va dedicado a ustedes. Gracias por su amistad. Dios los guarde.

No me olvido de ti, hermanito Moisés Insúa Juárez, que recorrimos la universidad juntos, que compartimos no solo la camaradería sino también el gusto musical. A ti a tu apreciable familia que también compartieron conmigo momentos, muchas gracias. Éxito, hermano.

Tampoco omito a toda la banda que he hecho en todos los lados que he estado, desde mi infancia hasta este punto; desde que empecé a estudiar hasta que comencé a laborar y hasta en mis ratos de ocio. Gracias por compartir parte de su vida conmigo, por los momentos y por las enseñanzas. ¡Va para ustedes, *raza*!

#### A MIS MAESTROS:

Dentro de todos mis años como estudiante tuve la oportunidad de conocer a profesores que no solo me encaminaron al bien a partir de su cátedra, sino por las experiencias y apoyo que me brindaron. Este es un pequeño homenaje a todos los profesores que de igual forma creyeron en mí, y al paso, se convirtieron en mis grandes amistades. Tal es el caso del equipo del

Seminario de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho, como lo es el Dr. Aquilino Vázquez García y el Lic. Leonel Pantoja Villalobos, quienes por su apoyo y por acompañarme en mi vida académica hoy veo los resultados de esta investigación. Maestros, muchas gracias.

Maestro Augusto Turcott Cárdenas, usted que también ha formado parte en mi desarrollo profesional y académico, le agradezco eternamente todo el absoluto apoyo brindado. Jamás he de olvidar aquella ocasión en la que nos profesamos respeto, admiración y estima, y sobre todo amistad sincera. De no ser por usted, maestro, no habría tenido la oportunidad de conocer a los grandes profesores que integran el Seminario de Derecho Ambiental. De hecho, nada de esto estaría pasando. Maestro Turcott, siempre estaré agradecido con Dios por haber coincidido con usted. ¡Gracias! Dios lo bendiga.

#### A USTEDES, PEQUEÑOS GRANDES AMIGOS:

Perros, gatos, hámster, peces, y toda clase de mascotas que he tenido, algunos que ya se me adelantaron y otros que siguen conmigo, que no solo fueron mascotas sino un miembro más de mi familia. Por su amor infinito e incondicional que me tuvieron, me refiero a *Rocky*, *Oliver*, *Whiskey*, *Pickín*, *Dominic*, y por ustedes que ahora los tengo, *Juventino* y *Dalton*; por todas aquellas criaturas que tuve oportunidad de conocer; amigos, también va por ustedes esta investigación.

## ÍNDICE.

<b>INTRODUCCIÓN.</b>	1
<b>CAPÍTULO 1. CONCEPTOS GENERALES.</b>	01
1.1. Concepto de derecho ambiental.	01
1.1.1. Diferencia entre medio ambiente y ecología.	04
1.1.2. Características, principios y fuentes.	05
1.1.3. Antecedentes del derecho ambiental en México.	20
1.2. Participación ciudadana, sus mecanismos y el derecho de acceso a la información y a la justicia en materia ambiental.	23
1.2.1. Concepto de ciudadanía y participación ciudadana.	24
1.2.2. Antecedentes históricos de la participación ciudadana.	31
1.2.2.1. Indicios de la participación ciudadana a nivel internacional.	31
1.2.2.2. Evolución de la participación ciudadana en México.	34
1.2.3. Mecanismos de participación ciudadana.	41
1.2.4. Análisis sobre el derecho de acceso a la información y a la justicia en materia del medio ambiente.	47
1.3. Municipio.	52
1.3.1. Concepto.	52
1.3.2. Elementos del municipio: territorio, población y gobierno.	57
1.3.3. Antecedentes.	60
<b>CAPÍTULO 2. LEGISLACIÓN.</b>	63
2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	63
2.1.1. Derecho a un medio ambiente adecuado.	63
2.1.2. Soberanía nacional: principio en la gestión ambiental.	65
2.1.3. Derecho a la información y participación ciudadana.	69
2.1.4. Municipio libre, medio ambiente y participación ciudadana.	74
2.2. Legislación federal en materia ambiental y participación ciudadana.	76
2.2.1. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	76
2.2.2. Ley General de Cambio Climático.	80

2.2.3. Ley de Planeación.	83
2.2.4. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.	86
2.2.5. Ley Federal de Consulta Popular.	88
2.3. Regulación del Estado de México y Municipios en materia ambiental y participación ciudadana, a la luz de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	90
2.3.1. Código para la Biodiversidad del Estado de México.	96
2.3.2. Ley de Cambio Climático del Estado de México.	98
2.3.3. Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.	101
2.3.4. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.	103
2.3.5. Plan de Desarrollo para el Estado de México.	106
2.3.6. Código Electoral del Estado de México.	111
2.4. Base normativa en materia ambiental y de participación ciudadana en el municipio de Ixtapaluca.	114
2.4.1. Bando Municipal de Ixtapaluca 2019-2021.	114
2.4.2. Plan de Desarrollo Municipal 2019-2021.	117
2.5. Convenios internacionales.	120
2.5.1. Declaración de Río.	121
2.5.2. Acuerdo de Escazú.	123
<b>CAPÍTULO 3. GESTIÓN EN MATERIA AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.</b>	<b>126</b>
3.1. Gestión federal: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	126
3.1.1. Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental.	127
3.1.2. Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia.	130
3.1.3. Dirección General de Estadística e Información Ambiental.	133
3.1.4. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.	136
3.2. Gestión en el Estado de México en materia ambiental y de participación ciudadana.	140
3.2.1. Secretaría de Medio Ambiente del Estado de México.	140

3.2.1.1. Dirección General de Concertación y Participación Ciudadana.	158
3.2.2. Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México.	159
3.3. Gestión en el municipio de Ixtapaluca, Estado de México.	162
3.3.1. Subdirección de Ecología.	163
3.3.2. Dirección de Gobierno Municipal.	170
<b>CAPÍTULO 4. REFLEXIONES EN TORNO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GESTIÓN AMBIENTAL EN LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO.</b>	<b>176</b>
4.1. Participación ciudadana en el ámbito federal	176
4.2. Regulación de los mecanismos de participación ciudadana en las entidades federativas	183
4.3. Regulación en el Estado de México de los mecanismos de participación ciudadana	190
4.4. Reflexiones en torno a la participación ciudadana y sus mecanismos en el municipio de Ixtapaluca, Estado de México	191
4.5. Propuestas	196
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>201</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>205</b>

«*Saber ser pequeño*. Hay que estar todavía tan cerca de las flores, las hierbas y las mariposas como un niño que no sobresale mucho de ellas. Nosotros los mayores hemos en cambio crecido por encima de ellas y tenemos que rebajarnos a las mismas; creo que las hierbas nos odian cuando confesamos nuestro amor por ellas. Quien quiere tener parte en todo lo bueno debe también saber ser pequeño a ratos.»

- *W. Friedrich Nietzsche*, "El caminante y su sombra".

## INTRODUCCIÓN

Los constantes cambios en el entorno político y económico traen como consecuencia modificaciones en el ámbito social y, por ende, jurídico al instaurar criterios para el establecimiento de las normas de convivencia en la esfera pública, privada, organizaciones sociales y ciudadanía en general.

En este sentido, conforme los procesos tornadizos de cualquier sociedad, es necesario ordenar la relación entre esta y su entorno ambiental, pues recordemos que gracias a los recursos naturales inmersos en los diversos ecosistemas ha dado pauta al desarrollo económico, científico y tecnológico que actualmente conocemos y del que somos parte, de ahí la importancia de proyectar axiomas jurídicos para regular la relación entre la sociedad y el ambiente.

Por otra parte, cabe hacer alusión que México es considerado un país megadiverso por contener dentro del territorio nacional la mayor cantidad de flora y fauna, dadas las condiciones geográficas y naturales que permiten el desarrollo de plantas y animales a lo largo del territorio nacional. Por tanto, la trascendencia del cuidado de la naturaleza depende en gran medida de la mediación de las actividades del ser humano.

Con base en esta consideración, partiendo de la distribución de los ecosistemas dentro del territorio nacional, se requiere la intervención de gestión por parte de la federación, estados y municipios, siendo éste la base política y administrativa del sistema federalista mexicano, además de ser el orden de gobierno cercano a las demandas de la ciudadanía.

Ahora bien, la sociedad actualmente juega un papel importante dentro del escenario político en virtud de realizar intervenciones en la esfera gubernativa con el objeto de exponer las demandas y proponer soluciones, aunado a exigir mayores procesos de transparencia y mecanismos de acceso a la información por parte de los actores políticos.

De esta forma, el presente trabajo de investigación pretende realizar un análisis del marco normativo en materia de participación ciudadana, así como la

intervención de la sociedad en los procesos de gestión en conjunto con las autoridades competentes dentro del municipio de la Ixtapaluca en el Estado de México.

Para la consecución de este objetivo, en el primer capítulo abordaremos la instauración y desarrollo normativo del medio ambiente en el territorio nacional, desde el reconocimiento internacional de la importancia del medio ambiente hasta la consolidación y perfeccionamiento de la legislación mexicana en la materia, además de exponer los aspectos esenciales de la participación ciudadana y algunos ejercicios participativos que tuvieron lugar desde el México independiente, sin menoscabo del desarrollo municipal y su evolución constitucional hasta ser consolidado como orden de gobierno autónomo dentro del federalismo mexicano.

Con las bases evolutivas y conceptuales, en el segundo capítulo expondremos la legislación referente al medio ambiente, participación ciudadana y municipios, partiendo de su tutela en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como ordenamiento jurídico que contiene los presupuestos mínimos a observar por la legislación federal, estatal y municipal, sumado a que realizaremos un estudio de la normatividad federal con el objeto de analizar las facultades correspondientes a los municipios del territorio nacional en materia de medio ambiente y participación ciudadana.

Tomando en cuenta que las bases legislativas contienen las directrices, acciones, organización y funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública, en el tercer capítulo serán profundizadas las facultades de las dependencias de los tres órdenes de gobierno en materia de medio ambiente y participación ciudadana, las distintas áreas encargadas de materializar y vigilar el cumplimiento del mandamiento constitucional acerca de garantizar el derecho a un medio ambiente sano, acceso a la información y de participación ciudadana.

Una vez analizados los principios rectores del derecho ambiental y de la participación ciudadana, la base autónoma del municipio, así como la organización y funcionamiento de las autoridades competentes en materia ambiental y participación social, el cuarto capítulo consistirá en realizar una proyección general

acerca de la regulación de los mecanismos de participación ciudadana en el orden federal y estatal, con la finalidad de hacer un estudio comparativo entre dichos órdenes y el municipio de Ixtapaluca, para finalmente realizar algunas reflexiones y propuestas tendientes a buscar la consolidación y sistematización de la legislación concerniente a la participación ciudadana y su injerencia en temas ambientales.

## CAPÍTULO 1. CONCEPTOS GENERALES.

Este capítulo tiene por objeto analizar sistemáticamente la base conceptual y los fundamentos esenciales del derecho ambiental, de la participación ciudadana y del municipio, ejes de esta investigación, con el fin de demostrar en capítulos posteriores la importancia de la cimentación normativa de la participación ciudadana dentro de la circunscripción municipal en temas concernientes al medio ambiente, al amparo de la legislación y de las facultades institucionales para tal efecto.

### 1.1. Concepto de derecho ambiental.

El concepto de derecho, según el autor Raúl Brañes, puede asumir dos sentidos:

En general, cuando el sustantivo “derecho” se presenta adjetivo con otra palabra que designa un sector del sistema jurídico (...), la expresión así compuesta puede referirse precisamente a aquel sector del sistema jurídico de que se trata y, en consecuencia, designar al conjunto de normas jurídicas que integran ese sector, pues la expresión “derecho”, en este caso, estará siendo empleada en el sentido de “derecho positivo”. Pero la misma palabra puede referirse a un conjunto de proposiciones que se formulan respecto de dichas normas, cuando con ella se quiere designar una determinada “ciencia jurídica”<sup>1</sup>.

Conforme a lo anterior, para efectos de esta investigación el sentido que se utilizará será el correspondiente al derecho positivo, entendiendo por éste al conjunto de normas jurídicas en torno al medio ambiente.

Antes de analizar los conceptos del medio ambiente, conviene señalar que si bien es cierto existen diversas acepciones en torno a la noción de derecho ambiental, también lo es el hecho de que encontraremos puntos de convergencia.

De este modo, el autor Raúl Brañes parte de una perspectiva evolutivo-biológica al mencionar que el derecho ambiental es el cúmulo normativo encaminado a la protección de la biosfera, escenario donde se desarrolla la vida<sup>2</sup>, ya que toma en cuenta el complejo proceso del planeta que pudo dar como resultado las condiciones óptimas para la sobrevivencia de todos los organismos -factores bióticos y abióticos.

---

<sup>1</sup> BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2<sup>a</sup> edición, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental-Fondo de Cultura Económica, 2000, México, p. 28.

<sup>2</sup> Cfr. Ibidem., p. 18.

En un segundo acercamiento, para que tales condiciones sigan siendo óptimas para el desarrollo de la vida, es necesaria la existencia de un equilibrio entre los ecosistemas, y en tal tesitura “...el derecho ambiental puede ser definido como el conjunto de reglas que se ocupan de la protección jurídica del equilibrio ecológico”<sup>3</sup>.

En suma, el autor Raúl Brañes concluye con una definición de derecho ambiental tomando en cuenta los factores antes anotados, quedando de la siguiente manera:

*...el derecho ambiental puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.*<sup>4</sup>

Otro concepto es el que aborda la autora Silvia Jaquenod, cuya postura en torno al derecho ambiental es:

*...la disciplina jurídica que investiga, estudia y analiza las diferentes relaciones entre los bienes naturales y la actividad antrópica, orientando la regulación jurídica de las conductas y actitudes humanas respecto al uso, explotación y aprovechamiento de recursos naturales, conservación de la naturaleza y protección del ambiente.*<sup>5</sup>

De lo anterior, destacamos tres ejes sobre los cuales descansa la disciplina jurídica ambiental: uso, explotación y aprovechamiento de los recursos de la naturaleza, su conservación y la protección al ambiente; puntos sobre los que la normatividad está siendo implementada en el actual contexto, como se estudiará posteriormente.

Por su parte, la autora Raquel Gutiérrez Nájera realiza una crítica a la postura del autor Raúl Brañes al mencionar que “se encuentra limitada en sus alcances cuando alude a conductas relevantes y modificación significativa”, siendo que existen “conductas causales y no significativas” que sí modifican por reproducción de las

---

<sup>3</sup> Ibidem., p. 19.

<sup>4</sup> Ibidem., p. 29.

<sup>5</sup> JAQUENOD DE ZSÖGÖN, Silvia, *Iniciación al derecho ambiental*, edit. Dykinson, Madrid, 1996, p. 221-222.

mismas al ambiente. Con base en esta postura, propone dos conceptualizaciones de derecho ambiental. La primera parte del “objeto de su especificidad”:

El Derecho Ambiental es el conjunto de normas que tienen por objeto regular las conductas que inciden directa o indirectamente en la protección, preservación, conservación explotación y restauración de los recursos naturales bióticos y abióticos<sup>6</sup>.

La segunda, en torno a su “especificidad como ciencia jurídica”, conceptualizando al derecho ambiental como “El conjunto sistemático y ordenado de leyes que regulan la protección, conservación, preservación y utilización de los recursos naturales y del equilibrio ecológico del hábitat.”<sup>7</sup>

En ambas propuestas se observa lo señalado por la autora Silvia Jaquenod con relación a los tres ejes aludidos, mas la autora Raquel Gutiérrez Nájera agrega la restauración como objeto de la normatividad ambiental y, en otro caso, el equilibrio ecológico; éste, como base de la segunda aproximación aportada por el autor Raúl Brañes.

Una última aportación es la realizada por el autor Jesús Quintana Valtierra, quien parte de un análisis sobre la ciencia y su acercamiento al derecho. Retoma las conceptualizaciones referidas por el autor Raúl Brañes, resumiéndola en tres puntos<sup>8</sup>:

- a) El término Derecho Ambiental está dirigido al conjunto de normas que reglan la conducta humana.
- b) El Derecho Ambiental solo le pone atención a las conductas humanas que pueden actuar en los procesos de interacción que se dan entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente.
- c) Asimismo, y en relación con dichas conductas humanas, el Derecho Ambiental únicamente se ocupa de ellas sin éstas: al influir sobre los procesos, alteran de una manera substancial las condiciones existentes de los organismos vivos.

---

<sup>6</sup> GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel, *Introducción al estudio del derecho ambiental*, 7<sup>a</sup> edición, Porrúa, México, 2011, p. 188.

<sup>7</sup> Ídem.

<sup>8</sup> QUINTANA VALTIERRA, Jesús, *Derecho ambiental mexicano. Lineamientos generales*, 5<sup>a</sup> edición, Porrúa, México, 2013, p. 15.

Con base en las exposiciones de los distintos autores, desde nuestra perspectiva, podemos conceptualizar al derecho ambiental como el conjunto de normas jurídicas que regula la relación entre las actividades humanas y el medio ambiente en torno al uso, aprovechamiento, conservación y restauración de los recursos naturales.

Conforme a lo anterior, dicha conceptualización parte de la consideración de que el desarrollo industrial y económico, científico y tecnológico, lo conocemos como hasta ahora gracias a los beneficios que nos otorga la naturaleza a través de los recursos naturales, dado que sin ellos no se tendrían tales avances. Por tanto, el marco normativo ambiental en México parte del supuesto de regularizar las acciones del ser humano a fin de preservar los recursos naturales, evitando la sobreexplotación de los mismos y con un criterio de sustentabilidad.

#### 1.1.1. Diferencia entre medio ambiente y ecología.

Partiremos de la consideración de que entre el medio ambiente y la ecología son diferentes. Según el autor Charles J. Krebs<sup>9</sup> que la primera vez que se usó ese término fue gracias a Henry Thoreau en 1858, pero que no lo definió. Fue hasta 1869 que el biólogo alemán Ernst Haeckel conceptualizó a la ecología como “...el total de las relaciones de los animales con sus medios ambientes orgánico e inorgánico.”

Un concepto que Charles J. Krebs retoma para la formulación de su criterio es el aportado por Andrewartha, quien definió a la ecología como “...el estudio científico de la distribución y la abundancia de los organismos”<sup>10</sup>. Con la posterior modificación realizada por Krebs, asegura que esta rama es “...el estudio científico de las interacciones que regulan la distribución y la abundancia de los organismos”<sup>11</sup>.

El mismo autor apunta a que son cuatro disciplinas biológicas que se vinculan con la rama científica en cuestión: fisiología, genética, conducta animal y evolución.

---

<sup>9</sup> KREBS, Charles J., *Ecología. Estudio de la distribución y la abundancia*, 2<sup>a</sup> edición, edit. Harla, t. Lic. Jorge Blanco Correa, México, 1985.

<sup>10</sup> *Ídem*.

<sup>11</sup> *Ídem*.

Con base en lo anterior apuntado, la ecología se refiere a las interacciones de los seres vivos con el ambiente y éste se refiere a "...todos los factores externos, físicos y biológicos, que influyen directamente en la supervivencia, crecimiento y desarrollo y reproducción de los organismos."<sup>12</sup>

#### 1.1.2. Características, principios y fuentes del derecho ambiental.

##### a) Características.

El autor español Ramón Martín Mateo, establece que el derecho ambiental tiene las siguientes características<sup>13</sup>:

- *Sustratum* ecológico.

Refiérase al carácter sistemático de la normatividad ambiental: "Esto significa que la regulación de conductas por el derecho ambiental no se realiza aisladamente, sino teniendo en cuenta el comportamiento de los elementos naturales y las interacciones determinadas en ellos como consecuencia de las actuaciones del hombre"<sup>14</sup>.

- Espacialidad singular.

Alude al ámbito espacial de la aplicación de la norma ambiental, en cuyo caso puede ser eficaz o ineficaz dependiendo de las circunstancias al momento de aplicarse dicha norma. Como ejemplo, señala el autor, es ineficaz la defensa en un sector acuífero cuando se permite que el resto de los cuerpos de agua sean contaminados al encontrarse directamente relacionados.

- Énfasis preventivo.

Pese a un contenido sancionador en la norma ambiental, el carácter principal es preventivo.

Cierto que la represión lleva implícita siempre una vocación de prevención en cuanto que lo que pretende es precisamente por vía de amenaza y admonición, evitar el que se produzcan los supuestos que dan lugar a la sanción, pero en el

---

<sup>12</sup> McNAUGHTON, S. J. y Larry L. Wolf, *Ecología general*, t. Ramón Margalef Mir, edit. Omega, Barcelona, España, 1984, p. 1.

<sup>13</sup> MARTIN MATEO, Ramón, *Tratado de derecho ambiental*, Vol. I, edit. Trivium, Madrid, 1991, p. 92-95.

<sup>14</sup> LÓPEZ SELA, Pedro Luis et. Alejandro Ferro Negrete, *Derecho ambiental*, IURE, México, 2006, p. 15.

derecho ambiental la coacción «a posteriori» resulta particularmente ineficaz, por un lado en cuanto que de haberse producido ya las consecuencias, biológica y también socialmente nocivas, la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensará graves daños, quizá irreparables, lo que es válido también para las compensaciones impuestas imperativamente<sup>15</sup>.

- El componente técnico-reglado.

Se refiere, según el tratadista citado, a la regulación específica que alude a componentes matemáticos o indicadores de emisión e inmisión de tal o cual material. Esto es complemento importante en la normatividad ambiental: al disponer de límites, medidas o prescripciones se pueden establecer acciones preventivas o de sanción.

- Vocación redistributiva.

Consiste en internalizar los costos que implican para la colectividad la transmisión de residuos a los procesos biológicos naturales. “Sólo podrán conseguirse resultados ambientalmente aceptables si este Derecho (ambiental) consigue canalizar recursos para compensar en último extremo a los perjudicados, y para financiar el establecimiento de instalaciones que eviten la contaminación”<sup>16</sup>.

- Intereses colectivos como prioridad.

Para el autor en comento, el derecho ambiental es sustancialmente público, por lo que los derechos colectivos deben ser prioritarios a considerar sobre cualquier derecho individual: “Los conflictos que el Derecho ambiental aborda enfrentan habitualmente a amplios colectivos: productores y consumidores; contaminadores y contaminados; industriales entre sí; propugnadores del consumo y defensores de la calidad de vida, etc.”<sup>17</sup>

- Interdisciplinario.

Característica no menos importante que las anteriores en virtud de que el derecho ambiental necesita el respaldo de ciencias que sostengan el supuesto de la norma,

---

<sup>15</sup> MARTIN MATEO, Ramón, *op. Cit.*, p. 93.

<sup>16</sup> Ibidem., p. 94.

<sup>17</sup> Ibidem., p. 95.

que den las pautas del por qué ha de implementarse tal o cual medida. Entre otras materias, destaca la biología, la química y la física.

...es interdisciplinar porque en él (derecho ambiental) se yuxtaponen una serie de disciplinas más o menos relacionadas. La interdisciplinariedad del derecho se articula dentro de un marco de importación de conceptos y paradigmas directrices de, aplicándose técnicas de un campo y adaptándolas a otros, ajustando a las necesidades que reclaman la intervención de otras ciencias; es decir, confluyen procesos de diferentes áreas y se asimilan recíprocamente. Los problemas ambientales actuales se presentan dentro de un perímetro interdependiente, multi y pluridisciplinar que requieren el estudio y el conocimiento de la realidad objetiva mediante procesos de gestión y planificación.<sup>18</sup>

Con base en lo anterior, no debe confundirse con el criterio multidisciplinario de la materia, como a continuación se explicará, en virtud de que la interdisciplinariedad se refiere al apoyo de otras áreas del saber ajenas a la ciencia jurídica, que, no obstante, aporta cimientos científicos que justifican la aplicación de la normatividad.

- Multidisciplinario.

Refiérase a que en el estudio y normatividad del derecho ambiental, abarca otras disciplinas jurídicas, o en palabras de la autora Raquel Gutiérrez Nájera, “Es una disciplina de síntesis, integradora de una serie de aportes de otros cuerpos jurídicos.”<sup>19</sup>

A nuestra consideración, en la actualidad el derecho ambiental progresivamente se consolida como una rama del derecho autónoma. En virtud de ello, se apoya en otras ramas del derecho que le dan sustento normativo, como lo son: el derecho constitucional, derecho penal, derecho fiscal, derecho civil, derecho administrativo, entre otras ramas.

---

<sup>18</sup> JAQUENOD DE ZSÖGÖN, Silvia, *op. Cit.*, p. 359.

<sup>19</sup> GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel, *op. Cit.*, p. 191.

- Transnacional o transfronterizo.

La problemática ambiental se extiende a nivel internacional, ante lo cual se han realizado diversas reuniones internacionales con el fin de establecer acuerdos para hacer frente a la misma.

Al respecto, señala la autora Silvia Jaquenod que

Los problemas ambientales, en muchos casos, rebasan las fronteras nacionales, porque en el sistema natural los diferentes elementos, fenómenos y procesos no conocen fronteras y, por tanto, alcanzan el ámbito internacional donde se hace imperativo conocer los distintos comportamientos dentro y fuera de cada particular ecosistema. De este modo, será posible contrarrestar los nefastos efectos que se ciernen sobre los diversos sistemas naturales, vigilando y gestionando adecuadamente en todos los niveles<sup>20</sup>.

Estas reuniones se han desarrollado en un marco de propuestas para la generación de acuerdos generales para la adecuación de los mismos en el derecho interno de cada nación, acuerdos cuya esencia se manifiesta en ejes rectores de la política internacional en la materia.

Cabe concluir que las características analizadas son las principales sobre las que puede identificarse al derecho ambiental, además de estar en concordancia con las ideas de los autores analizados; características sin las cuales el sustento teórico del derecho ambiental quedaría soslayado, aclarando que pueden confluir diversas particularidades.

#### b) Principios.

Para la realización de este apartado es necesario conceptualizar al principio. Para esto, el tratadista Ricardo Lorenzetti apunta que un principio es:

...un mandato, ordena hacer algo, pero no lo dice de modo preciso, ni en relación a un supuesto de hecho, como lo hace la regla, sino en la mejor medida posible. Por ello es un mandato de optimización, ya que ordena la realización de un valor de la manera más plena posible<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> *Ibidem.*, p. 361.

<sup>21</sup> LORENZETTI, Luis, *Teoría del derecho ambiental*, Pontifica Universidad Javeriana-Temis, Bogotá, 2011, p. 63.

Bajo el esquema establecido, ese “mandato de optimización” es el que dará a la norma la directriz necesaria para su óptima aplicación. Luego entonces, la materialización del principio será bajo el mecanismo que instaure la propia norma: “El nivel óptimo de cumplimiento de un principio surge de un juicio de ponderación con otros principios competitivos. Por lo tanto, el modo de aplicar un principio es el juicio de ponderación, es decir, medir el peso de cada principio en el caso.”<sup>22</sup>

Cabe destacar que estos principios, a criterio de los autores Pedro Luis López Sela y Alejandro Ferro Negrete, han surgido de la firma de acuerdos y tratados internacionales en el entendido de que “...la contaminación que se produce en un Estado puede afectar a la comunidad internacional en su totalidad o a un país en específico, esto es, los fenómenos contaminantes no respetan frontera.”<sup>23</sup> Se pretende, entonces, que cada país signatario ajuste a su derecho interno estas directrices adoptadas.

- Prevención.

Este principio encuentra su fundamento principalmente en tres documentos: el principio 21 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano<sup>24</sup>, en el principio 2 de la Declaración de Río sobre el Desarrollo y el Medio Ambiente<sup>25</sup> y en el artículo 30 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados<sup>26</sup>. De la lectura de los documentos citados, consiste en que, si bien los Estados están facultados para la realización de diversas actividades, tienen la obligación de velar por que éstas no afecten el medio ambiente de su jurisdicción o de otros Estados.

En palabras de la autora Tania García López:

---

<sup>22</sup> Ídem.

<sup>23</sup> LÓPEZ SELA, Pedro Luis, *op. Cit.*, p. 93.

<sup>24</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Estocolmo, 5 al 16 de junio de 1972, en <https://undocs.org/es/A/CONF.48/14/Rev.1>, consultado el 9 de enero de 2019.

<sup>25</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, 3-14 de junio de 1992, consultada en <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm> el 9 de enero de 2019.

<sup>26</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*, 14 de diciembre de 1974, en <https://undocs.org/es/A/RES/3281%28XXIX%29>, consultado el 8 de enero de 2019.

...consiste en que las normas jurídicas establezcan disposiciones tendentes a que el daño ambiental no se cause, finalidad que se puede alcanzar mediante el establecimiento de medidas específicas para la ejecución de actividades que puedan ocasionarlo, mediante la delimitación en el uso de determinados materiales o, en su caso, exigiendo el manejo de una tecnología determinada.<sup>27</sup>

Siguiendo a la autora en cuestión, este principio se halla estrechamente ligado con el principio de precaución, que más adelante se analizará, pero a diferencia de éste, rige cuando los riesgos ambientales se conocen, cuando existe certeza científica de los daños en torno al medio ambiente. En palabras de la citada autora, la aplicación de este principio es posterior al de precaución.<sup>28</sup>

- Cooperación internacional.

Inmerso en el principio 24 de la Declaración de Estocolmo y del principio 7 de la Declaración de Río, fundamenta el “espíritu de cooperación y de solidaridad” que tienen los países para la eficaz atención de los problemas ambientales que surjan con respecto a la realización de diversas actividades.

- Información, consulta y acceso a la justicia ambiental.

A nuestro parecer, la importancia de este principio radica en ser la consecuencia de la evolución del conglomerado social, en cuanto a participación se refiere. Producto de diversas reuniones a nivel internacional y por la inminente preocupación de las cuestiones ambientales, surge la necesidad de acordar políticas internacionales a fin de afrontar los problemas ambientales en conjunto con la sociedad. Como resultado de lo anterior, se establecieron mecanismos para que se hiciera efectiva la participación ciudadana mediante el acceso a la información en materia ambiental, así como dotar de herramientas para la efectividad de la justicia ambiental.

Así pues, la Declaración de Río recoge en su Principio 10 la esencia de los pilares mencionados: participación ciudadana, acceso a la información y a la justicia en materia ambiental:

---

<sup>27</sup> GARCÍA LÓPEZ, Tania, *Derecho ambiental mexicano. Introducción y principios*, edit. Bosch, México, 2013, p. 153.

<sup>28</sup> Cfr.: Ibidem., pp.135-137.

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de los daños y los recursos pertinentes<sup>29</sup>.

La autora Alma Patricia Domínguez Alonso realiza algunas reflexiones en torno al principio en cuestión, las cuales sintetizamos en la siguiente tabla<sup>30</sup>:

**Tabla #1: síntesis del contenido del Principio 10 de la Declaración de Río.**

Acceso a la información medioambiental.	Participación ciudadana.	Acceso a la justicia ambiental.
<p>Versa en dos sentidos: la prerrogativa de la ciudadanía a consultar información en manos de la autoridad competente y la obligación de ésta a publicitar toda la información de relevancia ambiental sin mediar petición de parte.</p> <p>A nuestro juicio, lo anterior implica concientizar a la ciudadanía a efecto de que en la toma de decisiones se actúe con conocimiento de causa.</p>	<p>Conlleva a tres implicaciones de actuación en la esfera pública: autorizar determinadas actividades, aprobar planes y programas y elaborar documentos jurídicos de carácter general o reglamentario.</p>	<p>Su objeto es garantizar a la ciudadanía, a través de mecanismos jurisdiccionales, el acceso a los tribunales a efecto de revisar las sentencias que involucren detrimento a los derechos en materia ambiental.</p>

Desde nuestra perspectiva, no resulta ajeno a este análisis que la participación ciudadana se encuentre en conjunto con el acceso a la justicia y a la

<sup>29</sup> Véase nota 23.

<sup>30</sup> DOMÍNGUEZ ALONSO, Alma Patricia, *Los principios-derechos de acceso a la información y a la participación en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental*, en GARCÍA LÓPEZ, Tania, *op. Cit.*, p 263.

información en materia ambiental: para que la participación de la ciudadanía sobre efectividad se requiere tener conocimiento acerca del tema sometido a consideración. De esta manera, el involucramiento de la sociedad permitirá la formulación de políticas que consideren las necesidades de quienes finalmente resultan ser destinatarios de la norma, además de fortalecer la democracia participativa.

- “Contaminador, pagador”.

Este principio fue usado por primera vez por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) hacia 1972, donde se acogió este término con base en:

...el uso desmedido de los recursos medioambientales en actividades de producción y de consumo que podrían llevar a su deterioro, por lo que algunos especialistas y activistas propusieron que el costo de este deterioro debía ser tomado en cuenta en el sistema de precios de los diferentes productos en el mercado, y con este excedente resarcir el daño. Se pensaba que de esta forma el mercado podía reflejar la escasez y el agotamiento de los recursos<sup>31</sup>.

Este principio está recogido en el numeral 16 de la Declaración de Río y abarca a todos los Estados en general, no solo a los países industrializados parte de la OCDE como en un principio se disponía.

Resulta importante destacar que este principio no autoriza la contaminación a cambio de una prestación económica:

...no significa que quien quiera o pueda pagar esté facultado para contaminar; al contrario, lo que pretende es desalentar la contaminación. Se trata de que los costes resultantes de la lucha contra la contaminación sean asumidos por quienes la producen y no por toda la colectividad social. Dicho en otras palabras, la carga económica de prevenir y controlar la contaminación deberá soportarla el potencial consumidor, y no las autoridades públicas de un país (en el plano interno) o toda la comunidad internacional (en el plano mundial)<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> MEIXUEIRO NÁJERA, Gustavo M., *El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2007, p. 3.

<sup>32</sup> GARCÍA LÓPEZ, Tania, *Quien contamina paga. Principio regulador del derecho ambiental*, Porrúa-Universidad Anáhuac, México, 2001, p. 33.

Con base en esto, el principio supone una idea de sanción con el objeto de desalentar las actividades contaminantes transmitiendo los costes al agente contaminante, surtiendo efectos la naturaleza preventiva<sup>33</sup>, con lo que se logra la persuasión con el fin de evitar contaminación al medio ambiente en escalas mayores.

- Responsabilidad común pero diferenciada.

Se fundamenta en el principio 7 de la Declaración de Río y en otras convenciones sobre diversidad biológica y cambio climático, derivados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, como la Convención Marco sobre el Cambio Climático, Convenio sobre Diversidad Biológica o la Declaración de Principios Forestales, u otros.

El contenido de dicho principio señala la cooperación solidaria de los Estados en la protección, cuidado, restablecimiento de la salud e integridad de los ecosistemas; en la medida del grado de menoscabo al ambiente, los Estados tienen responsabilidad común pero diferenciada. Concluye señalando que los Estados desarrollados se obligan a reconocer su responsabilidad en hallar el desarrollo sostenible como consecuencia de la presión de las sociedades sobre el medio ambiente mundial, haciendo uso “...de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.”<sup>34</sup>

- Precaución o cautela.

Versa el principio 15 de la Declaración de Río:

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

Cabe destacar dos observaciones: 1) al referirse a sus capacidades de cada Estado, pierde el rigor del principio en el caso de los países en vías de desarrollo. Es directamente relacionado con el principio de responsabilidad común pero

---

<sup>33</sup> Ibidem., p. 34.

<sup>34</sup> Véase *Principio 7*.

diferenciada. Y 2) la aplicación del principio será cuando haya incertidumbre científica absoluta, al contrario del principio de prevención ya analizado.

- Soberanía de los recursos naturales.

Este principio reafirma el derecho soberano de los Estados del aprovechamiento de sus recursos naturales acorde a la política ambiental interna, sin prescindir de la obligación de velar por que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción no causen daños al medio ambiente de otros Estados o zonas fuera de territorio nacional.

Fue adoptado en la citada Declaración de Estocolmo, cuya redacción en el principio 21 señala a la letra:

De conformidad con la carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.

Sin embargo, en palabras de la autora Carla D. Aceves Ávila, el problema de este principio radica en su adecuada aplicación debido a que "...aquellos que se encuentran dentro de una jurisdicción territorial de un Estado y no sea protegido o adecuadamente regulado, representa una pérdida potencial para el ambiente sano del resto del mundo."<sup>35</sup>

- Desarrollo sustentable:

Principio no menos importante que los hasta ahora analizados, en virtud de que, según reza la redacción del Principio 3 de la Declaración de Río, "El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras."

Desde nuestra perspectiva, este mandato aboga por el uso razonado de los recursos naturales en aras del desarrollo presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras, además de buscar "...la reorientación de la evolución

---

<sup>35</sup> ACEVES ÁVILA, Carla D., *Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano*, Porrúa, México, 2003, p. 53.

tecnológica y el marco institucional, el avance en el crecimiento económico —sobre todo en los países en desarrollo—, la modificación de patrones de consumo —en especial en países desarrollados—, así como la realización de proyectos serios y responsables para disminuir y/o erradicar la extrema pobreza.”<sup>36</sup>

Como bien se desprende de lo anterior, este principio busca un equilibrio entre el desarrollo tecnológico, industrial, y por ende económico, sin el abuso de los recursos naturales a efecto de que su aprovechamiento se prolongue a las generaciones venideras, sin prescindir de la mejora en las condiciones sociales.

A modo de corolario, no existe uniformidad de criterios en cuanto a un número específico de principios por la discrepancia de opiniones entre la comunidad académica, mas los expuestos son considerados de manera general, ya que se asientan principalmente en la multicitada Declaración de Río de 1992, documento base de los mandatos de optimización de la norma ambiental tanto a nivel internacional como local.

### c) Fuentes.

Una fuente, según el diccionario de la Real Academia Española, es el “Principio, fundamento u origen de algo”<sup>37</sup>, por lo que este apartado tiene por objeto analizar las fuentes donde emana el derecho ambiental. Una consideración para el análisis de este apartado es que, en materia jurídica, existen tres fuentes de derecho, a saber: formales, reales e históricas:

...las fuentes formales son los procedimientos o modos establecidos por una determinada sociedad para crear su propio derecho. En cambio, las fuentes reales son los elementos distintivos de cada sociedad que se reflejan en sus propias normas jurídicas y que, en esa medida, determinan su contenido y alcance. Por su parte, las fuentes históricas están constituidas por el derecho que se crea y evoluciona en toda sociedad; es la tradición la que lo genera.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> PÉREZ GARCÍA, Martha y Hernández Cárdenas, Gilberto, Desarrollo sustentable y globalización en *Ciencias*, No. 51, julio-septiembre de 1998, pp. 44-49, consultado en <http://www.revistaciencias.unam.mx/en/34-revistas/indices-revistas-ciencias/87-51-julio-septiembre-1998.html>, en fecha 16 de noviembre de 2018.

<sup>37</sup> Diccionario de la Lengua Española, 23<sup>a</sup> edición, consultado en <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=AvFdQxW>, en fecha 16 de noviembre de 2018.

<sup>38</sup> PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *Introducción al estudio del derecho*, 7<sup>a</sup> edición, Edit. Oxford, México, 2012, p. 320.

A su vez, siguiendo las ideas del autor Leonel Pérez Nieto Castro, las fuentes formales abarcan a la legislación, la jurisprudencia y la costumbre, además de la doctrina. Al tenor de estas palabras, únicamente serán analizadas las fuentes mencionadas, toda vez que las reales se desprenden de una perspectiva sociológica en virtud de las "...necesidades y de los objetivos de una sociedad dada"<sup>39</sup> en tanto que las históricas carecen de vigencia por la entrada en vigor de nuevos instrumentos normativos.

Con base en esta consideración, partiremos del análisis constitucional en virtud de ser el ordenamiento jurídico máximo por el que se establecen las directrices para la legislación secundaria, además de los aspectos jurisprudenciales, doctrinarios y de la costumbre.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde nuestra óptica, el sistema jurídico mexicano, al ser de tradición romanista, tiene como primer referente a la Constitución; como máximo ordenamiento jurídico, prescribe los lineamientos generales a los que debe ajustarse la legislación secundaria para la protección de las prerrogativas en ella contenidos.

En ese entendido, dicho ordenamiento sentará los mecanismos mínimos que debe seguir la legislación en materia de protección al ambiente y de los recursos naturales. En páginas posteriores se analizarán los artículos de la Constitución Federal relacionados a la materia ambiental, participación ciudadana y sobre el municipio.

- Tratados internacionales.

De acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Federal, estas serán Ley Suprema de la Unión cuando sean aprobados por el Senado, por lo cual se colocan a la par de la Constitución cuando los tratados contengan derechos humanos. Así, los tratados en materia ambiental, como se vio en el apartado de los principios, forman parte de las fuentes del derecho en esta materia. Más adelante se hará análisis de los mismos.

---

<sup>39</sup> Ibidem., p. 352.

- Constituciones estatales.

Son otro referente importante del derecho ambiental porque:

...nos permite apreciar la forma en que se distribuye el ejercicio del poder público local y municipal, de tal manera que en principio a las legislaturas locales les compete formular y expedir las leyes para ambas esferas de competencia en el rubro ambiental, dado que se trata de una tarea que debe atenderse en forma concurrente (...)<sup>40</sup>.

En efecto, las constituciones estatales, a similitud de la federal, establecen esquemas y mecanismos en materia ambiental que deben apegarse a las leyes estatales, sin contrariar a la Carta Magna.

- Leyes federales, estatales y municipales.

Sentado lo anterior, las leyes son fuente del derecho ambiental por excelencia en virtud de la tendencia a la atención de los problemas medioambientales. Los criterios y principios de orientación de la política ambiental, la aplicación de mecanismos para la protección de recursos naturales o la asignación de facultades a las dependencias encargadas de la protección ambiental, son algunos de los contenidos de la ley.

Por tanto, al estar encaminadas a la tutela jurídica del medio ambiente es que las leyes no pueden analizarse de manera aislada en materia ambiental ni mucho menos los Reglamentos que de éstas emanan en atención a la especificidad de las mismas.

...la actuación de los poderes públicos se debe realizar bajo el principio de legalidad, que consiste en el hecho, de que sólo pueden hacer lo que la ley les permite, y nada fuera de la misma, concretamente las atribuciones o facultades de la Administración Pública de tales esferas de gobierno para emitir actos, resoluciones, convenios o acuerdos administrativos relacionados con el medio ambiente rigurosamente tienen que fundarlos y motivarlos conforme al cuerpo legal que regula su actuación, además esa norma jurídica, debe revestir las características de generalidad, obligatoriedad e impersonalidad; a su vez, los particulares o la colectividad tienen el deber de ajustar su conducta, o actuación a los lineamientos jurídicos que tienden a proteger, restaurar y acrecentar el medio ambiente y el equilibrio ecológico (...).<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Derecho ambiental*, 4<sup>a</sup> edición, Porrúa, México, 2013, p. 13.

<sup>41</sup> Ídem.

Partiendo de esto, no se deben dejar de lado las normas ambientales contenidas en otras legislaciones, principalmente legislación de carácter económico o fiscal, además de los códigos penales, civiles e incluso procesales, los cuales tienen una injerencia de manera incidental sobre tópicos ambientales.

- Normas Oficiales Mexicanas.

Al ser normas de carácter administrativo que emiten las dependencias de la Administración Pública Federal, forman parte del sistema de fuentes del derecho ambiental en la medida de que son disposiciones técnicas que buscan regular algún aspecto en específico. O como bien señala el autor Edgar Alán Arroyo Cisneros, las Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental “...se encargan de profundizar los contenidos y desarrollos del derecho fundamental al medio ambiente (a través de técnicas, especificaciones, metodologías e imperativos generales) ...”<sup>42</sup>

El autor en cuestión realiza una clasificación en cuanto a los temas ambientales que regulan las Normas Oficiales Mexicanas, las cuales encuentran su fundamento en el artículo 36 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, aclarando que no es una lista limitativa sino enunciativa, de los cuales destacan:

**Tabla #2: Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental**<sup>43</sup>

Contenido de las Normas Oficiales Mexicanas en materia de medio ambiente:	
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Descargas de aguas residuales.</li><li>▪ Contaminación atmosférica, medición de concentraciones.</li><li>▪ Emisiones de fuentes fijas.</li><li>▪ Emisiones de fuentes móviles.</li><li>▪ Residuos peligrosos, sólidos urbanos y de manejo especial.</li><li>▪ Flora y fauna.</li><li>▪ Suelos.</li><li>▪ Contaminación por ruido.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Impacto ambiental.</li><li>▪ Comisión Nacional del Agua.</li><li>▪ Pesca (especies en peligro de extinción).</li><li>▪ De elaboración conjunta de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales con otras secretarías.</li><li>▪ Lodos y biosólidos.</li><li>▪ Metodologías.</li><li>▪ Normas de emergencia.</li></ul>

<sup>42</sup> ARROYO CISNEROS, Edgar Alán, *El derecho fundamental al medio ambiente*, Porrúa, México, 2012, p. 210.

<sup>43</sup> Ibidem., p. 211-223.

- Jurisprudencia.

La reforma constitucional del diez de junio de 2011 en materia de derechos humanos trajo profundas modificaciones al sistema judicial nacional. Una de esas modificaciones fue la declaración del inicio de la décima época en el Semanario Judicial de la Federación<sup>44</sup>. Con este nuevo paradigma, y considerando al derecho al medio ambiente sano como derecho humano, cuestión que en líneas posteriores será tratada, la jurisprudencia resulta importante por el sentido interpretativo de las normas antes aludidas:

La jurisprudencia, es la interpretación de la ley, de otras disposiciones legales y hasta de valores sociales que hacen los tribunales judiciales y administrativos, como consecuencia de las controversias suscitadas entre particulares o entre estos y el Estado, y que se hace obligatoria para conducir las relaciones de gobernantes y gobernados preservando el Estado de Derecho, empieza a tener fuerza constructiva del Derecho Ambiental, ya que gracias a ella las normas jurídicas que regulan esta materia se ajustan en su generalidad a los principios de legalidad y seguridad jurídica estipulados en nuestra Ley Suprema, para que la protección del medio ambiente sea valorada como uno de los supremos valores para la vida animal y vegetal, y la propia de los seres humanos.<sup>45</sup>

Con base en lo expuesto, la jurisprudencia forma parte del conglomerado jurídico ambiental en virtud de la importancia interpretativa de la normatividad en la materia, con el objeto de esclarecer el sentido de la norma en caso de controversia, o bien, ampliar la protección que engloba.

- Doctrina.

Conceptualizada por el autor Leonel Péreznieta Castro como el cúmulo de ideas, estudios y opiniones realizadas por estudiosos sobre la normatividad en materia ambiental, forma parte de las fuentes de derecho ambiental en el sentido de que son auxiliares al momento de formular preceptos jurídicos, o bien, al ampliar los principios en la materia.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Acuerdo General 9/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>45</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, *op. Cit.*, p. 14.

<sup>46</sup> PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *op. Cit.*, p. 352.

- Costumbre.

Se vuelve obligatoria la acción que es reiterada y aceptada por la comunidad. Entonces, es considerada fuente de derecho en esta rama jurídica "...siempre y cuando sea constructiva, protectora de los recursos naturales, de la flora y la fauna, y de la propia vida en sus diversas manifestaciones."<sup>47</sup>

A su vez, el autor Jesús Quintana Valtierra apunta que "...la jurisprudencia y la costumbre, a pesar de la poca injerencia que hasta ahora han tenido en el Derecho Ambiental, deben ser considerados como fuente de esta disciplina."<sup>48</sup>

La composición de las fuentes formales del derecho en general, aplicadas al derecho ambiental en lo particular, resultan relevantes en el sentido de que es la norma jurídica vigente la que otorga parámetros para la tutela del mismo. Por tanto, se requiere de instrumentos normativos formales que establezcan las disposiciones a seguir para la sociedad en general.

#### 1.1.3. Antecedentes en México del derecho ambiental.

En el siguiente apartado se analizará de manera general tanto la legislación como los aspectos administrativos y de gestión que dieron pauta a sentar las bases para el desarrollo de la protección al medio ambiente como actualmente se conoce.

Si bien es cierto que el derecho ambiental continúa desarrollándose, también lo es el hecho de que esta materia estuvo presente a lo largo del progreso de la humanidad. Cabe destacar que no existía una regulación específica como tal, pero en diversas legislaciones fue reconocida la protección al ambiente:

En la evolución histórica del Derecho ambiental se muestran, en las distintas etapas, la prevalencia de diferentes motivaciones que orientan las normas referidas a los distintos bienes ambientales, siendo éstas de carácter religioso, conservacionista, higiénico-sanitarias, económicas e incluso de seguridad nacional. Lo cierto es que en nuestra historia jurídica han existido normas tendentes a la protección de bienes que hoy consideramos ambientales o

---

<sup>47</sup> Ibidem., p. 17.

<sup>48</sup> QUINTANA VALTIERRA, Jesús, *op. Cit.*, p. 19.

englobables dentro de concepto del medio ambiente, y que el estudio de ellas se hace ineludible para no comenzar «sin lavarnos las manos».<sup>49</sup>

Así, según el autor Jesús Jordano Fraga, en el derecho romano eran elementos comunes el aire, agua, mar y costas: "...se consideraba que las costas del mar en las que tenía imperio el pueblo romano pertenecían a éste, y que todos los hombres tenían un derecho a usar en común del mar, como el aire".<sup>50</sup>

Con el paso del tiempo y a la par de la evolución de la ciencia y la tecnología, incluidos los procesos de industrialización que han formado parte de la historia de la humanidad, fue que surgió la necesidad de una regulación sobre el uso de los recursos naturales en la medida de su aprovechamiento.

Para el caso de México, el autor Federico Gutiérrez Martínez del Campo divide la evolución del derecho ambiental en seis etapas, a saber<sup>51</sup>:

- Dispersión legislativa, 1917-1970: la redacción original del artículo 27 de la Carta Magna, en su tercer párrafo señalaba "...regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación."<sup>52</sup>, en tanto que en el 73 apuntaba sobre la prevención y control de epidemias. Por otra parte, se expidió la Ley de Aguas de Propiedad Nacional en 1934 así como el Código Sanitario en 1955.
- Intentos para sistematizar la legislación ambiental, 1970-1982: para 1971 fue aprobada la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, la cual "...definió una política ambiental basada principalmente en instrumentos de carácter administrativos, aunque aparece también una referencia a la utilización de instrumentos fiscales."<sup>53</sup> Un año más tarde, se

---

<sup>49</sup> JORDANO FRAGA, Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, edit. JMB, 1995, Barcelona, España, p. 16.

<sup>50</sup> Ídem.

<sup>51</sup> GUTIÉRREZ MARTÍNEZ DEL CAMPO, Federico, *La gestión ambiental en México y la justicia*, en BECERRA RAMÍREZ, Manuel et. Al. (coords.), Obra en homenaje a Rodolfo Cruz Miramontes, UNAM-IIJ, Serie Doctrina Jurídica, no. 428, México, 2008, pp. 254-259.

<sup>52</sup> SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917.

<sup>53</sup> ORIZABA MONROY, Salvador, *Derecho ambiental. Política, gestión y sanciones*, edit. PAC, México, 2008, p. 11.

crea la Subsecretaría de Mejoramiento Ambiental, dependiente de la Secretaría de Salud.

- Integración de la gestión ambiental, 1982-1987: en 1982 se expide la Ley Federal de Protección al Ambiente y se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la cual sustituyó a la Secretaría de Salubridad en temas ambientales, y en 1983 se modifica el artículo 25 de la Carta Magna agregando al párrafo sexto la frase "...cuidando su conservación y el medio ambiente."<sup>54</sup> En 1987 la Carta Fundamental fue objeto de nuevas modificaciones en materia ambiental<sup>55</sup>: al artículo 27 le fueron incorporados los conceptos de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección ambiental; por lo que toca al artículo 73, se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y municipios en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- Consolidación de la legislación ambiental, 1987-1994: el 28 de enero de 1988 fue emitida la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, año que también vio a la luz la Secretaría de Desarrollo Social. Para 1992, se crea el Instituto Nacional de Ecología en sustitución a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, además de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Por último, en 1994 nace la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Redimensionamiento de la legislación ambiental, 1995-2000: esta etapa destaca por la inclusión en la legislación ambiental del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Medio Ambiente 1995-2001, sin prescindir que para el año 2000 fueron emitidos los reglamentos de la Ley General del Equilibrio

---

<sup>54</sup> Secretaría de Gobernación, *Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 3-feb-1983. A la fecha, se encuentra reformado en cuanto su ubicación en el séptimo párrafo, siendo su última reforma en Diario Oficial de la Federación, 20-dic-2013.

<sup>55</sup> Secretaría de Gobernación, *DECRETO por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; y se adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 10-ago-1987. Cabe destacar que a la fecha el párrafo tercero tuvo una modificación que respondió, según la exposición de motivos de la reforma, a la modernización del campo acorde a los nuevos escenarios económicos. Reforma publicada en Diario Oficial de la Federación del 6-ene-1992.

Ecológico y de Protección al Ambiente en materia ambiental, áreas naturales protegidas y auditoría ambiental.<sup>56</sup>

- Desarrollo legislativo del medio ambiente, 2000-2003: a criterio del autor Federico Gutiérrez, abarca las diversas modificaciones de la legislación en materia ambiental, como la inclusión del desarrollo sostenible, la ampliación de la normatividad ambiental respecto a las demandas de la sociedad, así como la constante actualización del cuerpo normativo.

Concluye el autor en cuestión señalando que:

...el gobierno federal ha creado las bases estructurales, instrumentos e instituciones, para dar lugar a una política ambiental de Estado, con un enfoque integral que articula los distintos factores que inciden en el ambiente, con el propósito de armonizar el desarrollo socioeconómico con el cuidado del ambiente, orientando este proceso hacia la sustentabilidad.<sup>57</sup>

Afirmación, a nuestro criterio, acertada toda vez que la legislación debe responder a las demandas de la sociedad, a los contextos bajo los cuales se desarrolla. En la medida en que existen avances económicos e industriales es la medida que debe estar adaptada la legislación en materia ambiental.

## **1.2. Participación ciudadana, sus mecanismos y el derecho de acceso a la información y a la justicia en materia ambiental.**

El derecho ambiental es una rama que sigue madurando en la medida que las necesidades lo exigen. Éstas son determinadas por la misma sociedad basándose en el crecimiento económico, tecnológico y, desde luego, político. Y es precisamente en la actualidad que la sociedad se ha interesado de manera progresiva, en temas directamente relacionados con el medio ambiente

Es así como la participación ciudadana constituye uno de los aspectos fundamentales en la gestión ambiental, como más adelante se desarrollará, señalando desde este momento que por gestión ambiental debe entenderse,

---

<sup>56</sup> Véase: GUTIÉRREZ MARTÍNEZ DEL CAMPO, Federico, *op. Cit.*, p. 257.

<sup>57</sup> *Ibidem.*, p. 258.

siguiendo el criterio del autor Raúl Brañes<sup>58</sup>, a las políticas, legislación y actos de administración institucional relacionadas con el medio ambiente

A continuación, expondremos una idea general sobre lo que es la participación ciudadana, como la conceptualización y la instauración de los mecanismos de participación en México.

#### 1.2.1. Concepto de ciudadanía y participación ciudadana.

La ciudadanía constituye la parte fundamental para el Estado democrático<sup>59</sup>, como lo es el caso de México. Este concepto puede ser analizado desde dos enfoques: como sociología política ligada a la sociología histórica, y la filosofía política<sup>60</sup>:

La sociología se pregunta por el origen histórico del estatuto de ciudadanía, por su evolución y desarrollo, y por el contenido de los derechos que constituyen la ciudadanía, y ubica estos procesos como parte de una larga etapa histórica en la que las relaciones entre los individuos y el Estado se han ido redefiniendo. La filosofía política se cuestiona sobre el carácter y sentido de la ciudadanía, sobre el significado de ser ciudadano, sobre las relaciones que debe haber entre individuos y Estado, y sobre las relaciones entre ciudadanía y democracia. Los dos enfoques son en realidad complementarios, pues se informan mutuamente.<sup>61</sup>

Así pues, el concepto de ciudadanía será estudiado acorde con lo establecido en el primer enfoque. En este sentido, el antecedente de la ciudadanía es el concepto de nacionalidad, entendida como "... la membresía pasiva y activa de individuos en un Estado-nación con ciertos derechos universales y obligaciones en un dado nivel de igualdad."<sup>62</sup>

Ahora bien, un concepto jurídico que aglomera la ciudadanía es el aportado por el autor Francisco Venegas, para quien la ciudadanía es

---

<sup>58</sup> Cfr.: BRAÑES, Raúl, *op. Cit.*, p. 117.

<sup>59</sup> Para que un Estado sea reconocido como tal, además de otras, destacan las siguientes características: a) Pleno reconocimiento de derechos humanos en una Constitución, además de la rigidez de la misma; b) Separación de Poderes; c) Control de constitucionalidad de las leyes, en donde, jerárquicamente hablando, este documento sea la cúspide de la legislación, y d) Descentralización gubernativa. Cfr.: GARCÍA RUÍZ, José Luis, *Introducción al derecho constitucional*, Universidad de Cádiz, España, 2010, p. 233-234.

<sup>60</sup> Véase OLVERA, Alberto J., *Ciudadanía y democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2008, p. 17.

<sup>61</sup> Ídem.

<sup>62</sup> JANOSKI, Thomas, *Citizenship and Civil Society: A Framework of Rights and Obligations in Liberal, Traditional and Social Democratic Regimes*, citado en ídem.

...el vínculo jurídico y predominantemente político que relaciona a un individuo con un Estado. De manera más amplia y clara podemos sostener que ciudadanía es la cualidad jurídica que tiene toda persona física -hombre y mujer- estatal o “nacional” de una comunidad soberana, que le permite participar en los asuntos políticos de su Estado; básicamente en el proceso democrático de designación de funcionarios públicos de elección y en el ejercicio de las atribuciones fundamentales de los órganos del propio Estado.<sup>63</sup>

Complementando la idea del autor en cuestión, para la autora María de Lourdes García Ruiz, el ciudadano se conceptualiza como

...quien manifiesta una conducta activa y no pasiva frente a los actos de gobierno. Se entiende por conducta activa el desempeño eficaz y real que de sus derechos y facultades hace un ciudadano de manera espontánea y voluntaria o respondiendo a los llamados de los gobernantes.<sup>64</sup>

Esto conlleva a una serie de características de la ciudadanía, según el autor Francisco Venegas:

- Cualidad jurídica. Un concepto jurídico importante para entender esta característica es la estatalidad: se adquiere la ciudadanía cuando se demuestre que se tiene la estatalidad; que no es nacionalidad: este concepto es eminentemente sociológico y denota un sentido de pertenencia a una comunidad, adaptándose el individuo a costumbres y estilo de vida. Así pues, la estatalidad, como género, significa el establecimiento de derechos y obligaciones para con los ciudadanos, en tanto que la nacionalidad, forma parte del mundo del deber ser.
- Cualidad propia de personas físicas. Nuevamente la diferencia entre estatalidad y nacionalidad es notoria: personas físicas y morales pueden ser nacionales y tener la estatalidad; sin embargo, la ciudadanía exclusivamente la poseen personas físicas, quienes son sujetos del ejercicio de derechos y obligaciones inherentes, “De modo tal que para tener ciudadanía se debe antes poseer estatalidad...”

---

<sup>63</sup> VENEGAS TREJO, Francisco en *Diccionario jurídico mexicano*, T. II, IIJ-UNAM, México, 1983, p. 100.

<sup>64</sup> GARCÍA RUÍZ, María de Lourdes, *La participación del ciudadano mexicano en las decisiones político-administrativas del Estado mexicano*, edit. M.G. Castañón, México, 1985, p. 2.

- Cualidad jurídica para intervenir en la política. Es la “teleología” del concepto en cuestión, ya que es exclusivamente una prerrogativa de los ciudadanos el participar en los ejercicios democráticos.
- Designar funcionarios y ejercer atribuciones públicas. Tiene relación con el anterior punto en la medida de que el ejercicio político abarca principalmente votar y ser votado y, previas reglas establecidas en los diversos ordenamientos al efecto, se puede aspirar a la representación popular.
- Edad determinada. Como bien se sabe, en México se tiene que la edad mínima para poder ejercer los derechos políticos, sobre todo en materia de elección, es a los dieciocho años. Esta edad ha sido determinada bajo el criterio de que la juventud es la edad en donde se ha de llevar a la práctica la formación recibida en la edad infantil y pubertad, además de la suposición de una conciencia adquirida, la cual seguirá fortaleciéndose a media de las circunstancias<sup>65</sup>.

Con base en lo anterior, concluimos que el ciudadano tiene un impacto importante en la vida democrática del país en la medida en que el ejercicio de derechos y el cumplimiento de obligaciones, fortalecen el estado democrático. Permite además consolidar la participación de la ciudadanía a través de los mecanismos jurídicos que al efecto sean emitidos, lo cual se refleja también en el esquema legislativo institucional. A medida que las circunstancias lo concedan, será necesario el robustecimiento del aparato institucional con un objetivo claro: consolidar ese estado democrático en conjunto con la participación ciudadana.

Una vez señalado que la ciudadanía es la parte primordial de un Estado democrático, eje donde se materializan los postulados de inclusión e igualdad entre los individuos, daremos pauta a la concepción de la participación ciudadana.

Inicialmente, participar significa tomar parte en algo, involucrarse en algo<sup>66</sup>; sin embargo, debido a la connotación del concepto, es considerado polisémico en atención al contexto y circunstancias sociales y políticas, por ejemplo, “...el concepto

---

<sup>65</sup> VENEGAS TREJO, Francisco, *op. Cit.*, p. 100.

<sup>66</sup> Diccionario de la Lengua Española, 23<sup>a</sup> edición, consultado en <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=AvFdQxW>, en fecha trece de enero de 2018.

no es el mismo para un régimen democrático que para un régimen dictatorial o cuando se establece una noción de democracia representativa o de democracia participativa.”<sup>67</sup>

Para el autor Renán Cuesta, la participación es:

...una acción social en la que intervienen dos o más sujetos que, aunque por lo general tienen intereses diferentes y/o contrarios, se unen a propósito de una idea, de un hecho o un proyecto, motivados por la aspiración de alcanzar un resultado que les proporcione algún beneficio. Los sujetos pueden ser individuales o colectivos, entidades públicas o privadas. Los actos de participación tienen diversos sentidos (no siempre políticos) e inciden de forma diferente en las decisiones de todo orden y en los actos de gobierno.<sup>68</sup>

Destaca un aspecto importante señalado: no siempre la participación tiene una finalidad política. El diálogo, entonces, se vuelve un arma fundamental para poder lograr consensos derivados de un ejercicio participativo. A este respecto, “La participación solamente genera resultados positivos para el proceso de toma de decisiones cuando existe el acceso a la información vinculada con tales decisiones y cuando existe el acceso a los mecanismos que le permiten a la sociedad acudir para dar orden y sentido a sus propias iniciativas.”<sup>69</sup>

De igual manera, la participación ciudadana ha sido planteada como

...la posibilidad de que los individuos puedan sentirse parte de una comunidad política a través del libre ejercicio de derechos y deberes. La participación concreta en la realidad, lo que de manera formal se establece en la norma (la igualdad ante la ley) y abre la posibilidad a sectores tradicionalmente marginados de la política para intervenir en la escena pública y contribuir a la definición de metas colectivas.<sup>70</sup>

En otras palabras, la participación ciudadana es “...estar presente activamente en los procesos que nos preocupan e interesan. La participación ciudadana es la intervención de las personas y los colectivos en actividades que influyan en la

---

<sup>67</sup> AMPARO RODRÍGUEZ, Gloria y Lina Marcela Muñoz Ávila, *La participación en la gestión ambiental. Un nuevo reto para el nuevo milenio*, edit. Universidad del Rosario, Colombia, 2009, p. 19.

<sup>68</sup> CUESTA, Renán, *Proceso constituyente y participación*, citado en *ídem*.

<sup>69</sup> *Ibidem.*, p. 21.

<sup>70</sup> GONZÁLEZ, Esperanza y Fabio Velázquez, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, edit. Fundación Colombia, Bogotá, 2003, p. 56.

agenda pública, en defensa y promoción de sus intereses sociales.”<sup>71</sup> No obstante, lo que hace que la participación ciudadana tenga sentido, es la ciudadanía integral: el ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales sin limitaciones es el eje fundamental, es la razón de que la participación tenga efectos en las decisiones de la colectividad.<sup>72</sup>

Conforme a lo anterior, este trinomio de derechos se puede ejercer para diversos motivos:

- Mejorar las condiciones de vida.
- Ejercer deberes y hacer respetar derechos.
- Influir en la toma de decisiones.
- Construir alianzas.
- Crear escenarios propositivos de diálogo, discusión y concertación.
- Elegir a quienes representarán intereses colectivos.
- Establecer de manera conjunta, formas de manejo del territorio.
- Dar información que optimice la toma de decisiones.
- Lograr decisiones más concertadas, discutidas, socializadas y consensuadas.
- Evitar la corrupción y que las decisiones sean más transparentes.
- Reconocer los problemas y buscar posibles salidas.
- Prevenir futuras confrontaciones o para dar soluciones a las mismas.
- Contribuir en la elaboración de presupuestos, ejecutarlos y hacerles seguimiento.
- Contribuir con los proyectos, obras o actividades o para hacer seguimiento o fiscalización a los mismos.
- Hacer realidad la cogestión.<sup>73</sup>

Así, los intereses colectivos tienen influencia actualmente bajo el esquema de la participación ciudadana organizada; por tal motivo, diversas razones orillan a

---

<sup>71</sup> DELPIANO, Catalina y Andrea Sanhueza, *Módulos de participación ciudadana*, edit. Corporación Participa, México, 2003, p. 4.

<sup>72</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004, p. 26.

<sup>73</sup> AMPARO RODRÍGUEZ, Gloria, *op. Cit.*, p. 23.

buscar aliados con intereses comunes. En tiempos actuales, la constante es la desconfianza en las instituciones públicas o el hacer presión para el reconocimiento de otras prerrogativas que la sociedad necesita.

Por otra parte, bajo la delimitación del objetivo a alcanzar, y a decir de la autora Nuria Cunill, se puede hablar de diversos tipos de participación. A este respecto, la participación ciudadana como fenómeno político social, posee características que la diferencian de otros tipos de participación:

- Se materializa en la intervención Estado-sociedad, sea desde el individuo o en conjunto;
- Impera la voluntad, bajo el principio de libertad de participación en condiciones de igualdad;
- El objetivo tiende a ser el mismo: la intervención en las actividades públicas, entendidas como lo que afecta directamente a la comunidad;
- La institucionalización es parte primordial, dado a que se formalizan los compromisos;
- La participación se materializa, no solo en las urnas al momento de efectuar el sufragio, sino en la decisión de políticas en beneficio de la comunidad una vez constituido el gobierno;
- Todos los participantes deben acatar las reglas que se implementen;
- Una principal causa es la falta de una administración eficiente;
- Al ser incluyente, se asocia a la democratización de las instituciones y a la consolidación del binomio Estado-sociedad<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Además de la participación ciudadana, siguiendo a la autora, existen otras categorías de participación: a) participación social: individuos que se agrupan entre sí u otras organizaciones con el fin de la defensa de derechos o intereses comunes, tal relación es entre civiles no con el Estado; b) participación comunitaria: existe la probabilidad de alguna relación con el Estado en tanto que el objetivo es el desarrollo de la comunidad misma, lo cual supone una relación estrecha con las instituciones; c) experiencias autónomas de la sociedad civil: se refiere a la organización de la comunidad para la resolución de problemas internos, bajo el esquema de intervención de un solo sujeto; d) participación popular: implica una coyuntura entre el control político definitorio del Estado con respecto a las pugnas sociales; e) participación política: es la que se realiza durante las campañas políticas, pudiendo ser como ciudadanos o como militantes de algún partido político. CUNILL GRAU, Nuria, *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, edit. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 1991, p. 31, 43, 46, 54 y 55.

Como se había escrito anteriormente, el sistema jurídico mexicano se encuentra cimentado en la base democrática representativa, definida en la propia Carta Magna en el artículo 40, y se caracteriza por ser

...el régimen que da aplicación al principio de representación, es decir, aquel en el cual los gobernantes, en especial los legisladores y demás miembros de cuerpos colegiados, así como en algunos casos el jefe del Estado, las autoridades seccionales o locales y otros funcionarios son elegidos por el pueblo mediante el sufragio universal, y por este hecho se convierten en representantes suyos (...).<sup>75</sup>

A su vez, la democracia participativa o directa descansa

...en la ampliación de los espacios democráticos para otorgar al pueblo la posibilidad no solo de elegir a sus mandatarios, sino también de participar más directa y frecuentemente en la toma de decisiones que afecten a la comunidad. Según la teoría constitucional, en la soberanía popular cada ciudadano es titular de una pequeña parte de la soberanía y esta le da el poder al pueblo para darse sus propias leyes, organizarse políticamente y auto-gobernarse.<sup>76</sup>

Desde nuestra óptica, ambos tipos de democracia pudieran parecer contrarios entre sí, más la realidad es que se complementan: una vez constituido el gobierno mediante el ejercicio del voto, se puede complementar la política nacional por medio de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones mediante los mecanismos jurídicos adecuados. La consecuencia inmediata es la armonía democrática dentro de la sociedad, por lo que los escenarios de participación se vuelven favorables para el desarrollo.

Con todos los elementos antes apuntados, la participación ciudadana es "...un componente central de la democracia, puesto que, si bien suele considerarse que el primer escalón de la misma es el voto, en tanto derecho universal de los ciudadanos a elegir a sus representantes, la participación agrega a esta forma de gobierno su capacidad de ser gobierno de todos los ciudadanos."<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> AMPARO RODRÍGUEZ, Gloria, *op. Cit.*, p. 34.

<sup>76</sup> *Ídem*.

<sup>77</sup> ZICCARDI, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad capital*, IIS-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p. 28.

Conforme al autor Antonio Azuela, la relación de la participación ciudadana parte de un *campo ambiental*, es decir, "...un espacio social en el que entran en juego actores sociales con diferentes disposiciones frente a lo que todos reconocen en principio como problemas ambientales. Es en ese campo donde se elaboran (procesan) y se seleccionan las respuestas sociales a la crisis ambiental."<sup>78</sup>

De ahí que el papel de la participación y organización de la ciudadanía, de ese cúmulo de los diversos actores sociales, sea fundamental en la toma de decisiones gubernamentales a través de la concertación y acuerdos.

### 1.2.2. Antecedentes históricos de la participación ciudadana.

#### 1.2.2.1. Indicios de la participación ciudadana a nivel internacional.

En el apartado anterior quedó manifestado que la obtención de la ciudadanía depende del sistema jurídico y político, aparejado a los requisitos que se establezcan. Desde la perspectiva histórica, ha sido semejante el criterio para tal motivo, dado que no todos los residentes de una nación podían tener voz y voto en asuntos de relevancia política y social.

Así, los primeros registros de participación ciudadana se remontan a la Grecia antigua: el sistema de gobierno espartano en una Asamblea constituida por veintiocho ciudadanos aristocráticos, dos reyes en igual autoridad, el Senado y el Consejo conformado por cinco magistrados imparciones de justicia, excluyendo al resto de la población espartana considerada incapaz de llevar a cabo asuntos públicos; en contraposición, la ciudad ateniense, antes de constituirse como democracia, fue gobernada por tiranos y aristócratas. Una vez instaurada la democracia, se reconocieron tres clases sociales: ciudadanos atenienses, con todas las prerrogativas políticas, sociales y económicas distinguiéndose en aristócratas y plebeyos, los *metecos* (residentes extranjeros) y los esclavos.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> AZUELA, ANTONIO, *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, IIS-UNAM-Editorial Fontamara, México, 2006, p. 15, en <https://antonioazuela.files.wordpress.com/2013/02/visionarios-y-pragmc3a1ticos.pdf>, consultado el 8 de enero de 2019.

<sup>79</sup> Véase: AMPARO RODRÍGUEZ, Gloria, *op. Cit.*, p. 24.

Por otra parte, siguiendo las ideas de la autora Gloria Amparo Rodríguez, en Roma existieron dos asambleas populares: el *Comicio centuriado* del cual formaban parte todos los ciudadanos, el cual era convocado por los magistrados superiores de la República, y los concilios por tribus conformado por tribunos y plebeyos, quienes eran convocados a votar en igualdad de derechos.<sup>80</sup>

Con posterioridad se estableció una monarquía que no era absoluta: "El rey no es más que el jefe de una especie de república aristocrática, donde la soberanía pertenece a los patricios que componen las curias (...). El rey solo tenía derecho a convocarles (*comitia curiata*) y someterles los proyectos sobre los cuales estaban llamados a votar."<sup>81</sup>

Roma se caracterizó por ser la base del derecho para llegar a la evolución que actualmente conocemos, cuyo cimiento jurídico más importante es la redacción de la Ley de las XII Tablas en el siglo V a. C.<sup>82</sup>. No es la excepción en materia de participación ciudadana. La autora en cuestión expone los principales mecanismos de participación entre los romanos, a saber<sup>83</sup>:

- *Comicio centuriado* y concilios por tribus: en el primero formaban parte todos los ciudadanos, variando los censos y la edad, mientras que, en los concilios, correspondían a los votos exclusivamente de plebeyos.
- *Comicio por centurias*: se presentaron después del establecimiento de una monarquía que no era absoluta. Respondían "... a la división territorial en Roma en cuatro regiones o tribus urbanas." Destaca que el rey convocaba a patricios y plebeyos para discutir sobre los asuntos de la ciudad.
- *Tribuni plebis*: los componían dos magistrados plebeyos de donde emanaban los plebiscitos que, a la posterioridad, se establecieron como ley.
- *Actio popularis*: consistieron en tutelar los derechos inherentes al pueblo, como la organización, funcionamiento y utilización de los bienes públicos, que

---

<sup>80</sup> *Ibidem.*, p. 25.

<sup>81</sup> PETIT, Eugene, *Tratado elemental de derecho romano*, Porrúa, México, 1999, p. 31.

<sup>82</sup> Cfr.: BERNAL GÓMEZ, Beatriz, *Historia del derecho*, IIJ-UNAM-Nostra ediciones, México, 2010, p. 57, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3263/6.pdf>, consultado el 7 de enero de 2019.

<sup>83</sup> *Ibidem.*, p. 32.

en principio éste era considerado el dueño de los mismos, garantizando en todo momento su cuidado y seguridad.<sup>84</sup>

Posteriormente, la diversificación de las ideas sobre el establecimiento de la participación ciudadana tuvo su momento cumbre con la Revolución Francesa en 1789, dado a que “...sentó las bases del liberalismo político, concibió el concepto de soberanía popular y dio origen a la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano.”<sup>85</sup>

La trascendencia de la Revolución Francesa radica en la expedición del documento aludido, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, donde se establecieron los presupuestos mínimos a observar para las sociedades modernas. A nuestro criterio, en su artículo 6º radica el acercamiento a la participación ciudadana al señalar que:

La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente o por medio de sus representantes en su formación. Debe ser la misma para todos, tanto si protege como si castiga. Todos los ciudadanos, al ser iguales ante ella, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y la de sus talentos.

Como se desprende de lo anterior, al ser la ley la expresión máxima de la voluntad general es la propia sociedad quien a través de la participación conjunta funge como responsable de su formación.

En suma, hasta este punto se encuentran expuestos los principales referentes de la participación ciudadana en la esfera internacional. En el caso de la legislación mexicana, los modelos de participación ciudadana fueron paralelos a los expuestos; no obstante, desde nuestra consideración, las semejanzas principalmente con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano comenzaron a vislumbrarse a partir del México independiente, como en el apartado siguiente se analizará.

---

<sup>84</sup> Cfr. AMPARO RODRÍGUEZ, Gloria, *op. Cit.*, p. 27.

<sup>85</sup> MORENO COLLADO, Jorge, *El Estado revolucionario*, en Varios autores, *La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico*, UNAM-Facultad de Derecho, México, 2010, p. 354.

#### 1.2.2.2. Evolución de la participación ciudadana en México.

Para comprender la evolución de la participación ciudadana en México, desde nuestra opinión, puede ser entendida en dos vertientes: la primera, consistente en los momentos en que la ciudadanía fue convocada a efecto de manifestar su voluntad en la toma de decisiones de la vida política y social de la nación; la segunda, a través de los diversos documentos de importancia jurídica que fueron cimentando las bases para el reconocimiento de la participación ciudadana como herramienta jurídica para la consolidación democrática del país.

En este orden de ideas, consideramos seguir las ideas de los autores Gerardo Romero Altamirano y Gema N. Morales Martínez, quienes encuentran diversos momentos en que fue convocada la ciudadanía para la participación en la toma de decisiones trascendentales en la vida política mexicana, a saber:

- En el México Virreinal, la ciudadanía buscó medios por los cuales manifestarse para la toma de decisiones en asuntos políticos, sociales y económicos, que si bien es cierto no se encontraba regulado algún mecanismo jurídico de participación ciudadana, la simple organización de la sociedad bastó para expresarse.
- Hacia el México independiente, el segundo momento de participación, y el primero por lo que toca a la regulación jurídica formal, consistió en el plebiscito realizado a los habitantes de la aquella entonces Provincia Real de Chiapas a efecto de saber la opinión sobre si dicha provincia debería formar parte de la federación guatemalteca o la federación mexicana. Como resultado de lo anterior, el 14 de septiembre de 1824 la mayoría de la población consultada manifestó su voluntad de anexar el territorio chiapaneco a la federación mexicana.
- Corría el año de 1854 cuando el presidente Antonio López de Santa-Anna convocó a la ciudadanía mexicana a efecto de que votara si debía permanecer por undécima vez en el poder, o bien, ser destituido. El mecanismo utilizado fue la consulta popular, cuyo resultado, hecho saber el 1 de febrero de 1855, legitimó su estadía como dirigente de la nación.

- Años después, hacia 1867, estando al frente del Poder Ejecutivo, Benito Juárez García se valió del plebiscito a efecto de hacer un llamado a la ciudadanía con el fin de decidir si se debía reformar la Constitución vigente de 1857 respecto al tema del equilibrio, integración y ejercicio de los Poderes de la Unión.
- Con fecha 14 de septiembre de 1916, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, lanza una convocatoria a fin de organizar un Congreso Constituyente con el objetivo de reformar la Constitución vigente de 1857; mediante la consulta popular, se llamó a la ciudadanía para manifestar su conformidad o rechazo de las reformas a la Carta Magna.
- Hacia 1995, se organiza un plebiscito a nivel nacional por parte de una organización civil nominada Alianza Cívica. Lo anterior se realiza bajo el contexto de la crisis económica de 1994 y la intervención del ejército mexicano en la zona del conflicto zapatista en la comunidad de Guadalupe Tepeyac en Chiapas. Se sometieron a consulta tres preguntas relativas al contexto descrito, a saber: si debió ser investigado y sancionado al ahora expresidente Carlos Salinas de Gortari por la crisis económica, si el crédito ofrecido por Estados Unidos Americanos a México debió rechazarse o no y si el conflicto en Chiapas se debió resolver por medio del diálogo y no por las armas<sup>86</sup>.

Hasta este punto, y a decir de los criterios de los autores mencionados, se sintetizan los momentos en que la participación ciudadana estuvo presente en la vida política y social de la nación.

Por lo que toca a la documentación jurídica en la que comenzaron a sentarse las bases para la consolidación de la participación ciudadana, existen diversos antecedentes que van desde documentos históricos hasta las propias Constituciones que rigieron a la nación a través de los años, mismos que a continuación se analizan.

---

<sup>86</sup> Cfr.: ROMERO ALTAMIRANO, Gerardo y Gema N. Martínez Morales, *Mecanismos de participación ciudadana en México*, en ROMERO ALTAMIRANO, Gerardo y Gema N. MORALES MARTÍNEZ, (coords.), *Mecanismos de participación ciudadana, una experiencia global*, edit. Tirant lo Blanch, México, 2017, p. 253

- 1813: *Elementos constitucionales y Sentimientos de la Nación*.

El licenciado Ignacio López Rayón, sucesor de Miguel Hidalgo al frente del movimiento insurgente, presentó sus Elementos Constitucionales que comentaron las bases sobre las que descansaría el futuro político de un México que comenzaba a independizarse. En el tema de participación ciudadana, declaró el postulado de la soberanía residente en el pueblo, establecido en el Principio 5°, además de reconocer a los gobiernos locales y provinciales otorgándoles poder en las decisiones políticas, conforme lo dispuesto por el Principio 7° y 23. No obstante, fue el propio López Rayón quien decidió censurar su propio proyecto debido a no considerarlo un documento suficientemente constitucional.<sup>87</sup>

Más tarde, esas mismas ideas serían retomadas por José María Morelos y Pavón y aterrizaradas en los “Sentimientos de la Nación”, las cuales se lograron transformar en ley mediante el Congreso de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813. Entre los 23 puntos, resumen la idea de

...que México debía ser libre e independiente de España o de otro gobierno que quisiera intervenir en las decisiones nacionales de nuestro territorio; con ello, debía de armarse el modelo de una democracia representativa bajo los principios de la participación de los ciudadanos nacidos en el territorio mexicano. En el mismo documento se reconoce ese derecho como elemento activo surgido desde la soberanía del pueblo mexicano, genitúd de la democracia representativa porque otorga al pueblo la potestad para elegir a sus representantes y a su vez, estos representantes debían surgir desde el corazón del mismo pueblo.<sup>88</sup>

En ambos documentos, la idea central sobre la participación ciudadana, se recoge el principio de la democracia representativa, principio que tuvo auge en los siguientes documentos constitucionales.

---

<sup>87</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-2002*, 23<sup>a</sup> edición, Porrúa, México, 2002, pp. 23-27.

<sup>88</sup> REYNA LARA, Mauricio, *El estado democrático de derecho en México y sus mecanismos de participación ciudadana, análisis desde el derecho comparado*, Porrúa-ILJ, México, 2010, p. 106.

- *Constitución de 1824, Siete Leyes Constitucionales de 1836 y otros documentos.*

La Constitución de Apatzingán de 1824 fue la primera en reconocer la forma de gobierno de República, popular, representativa y federal, como lo señala el artículo 4º. Sin embargo, “...el ciudadano no tenía más quehacer, en los asuntos públicos del Estado, que únicamente elegir, mediante su voto, la elección de sus posibles representantes.”<sup>89</sup>

De este modo, hacia 1836, con la llegada al poder de Antonio López de Santa-Anna, se da pauta a la promulgación de las Siete Leyes Constitucionales en las que se reconocía el ejercicio de la democracia mediante el sufragio directo, tal cual se desprende de la fracción I del artículo 8º y de la fracción III del artículo 9º, de la Primera Ley.<sup>90</sup>

Por lo que respecta a las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, sancionadas por Santa-Anna el mismo año, se asumió la forma de gobierno republicana, representativa y popular, además de reconocer como ciudadanos a quienes cumplieran dieciocho años estando casados o veintiuno en caso contrario, teniendo una renta mensual de doscientos pesos. Nuevamente la participación ciudadana se limita al libre ejercicio del voto y de igual manera poder ser votado para cargos populares, como se desprende de la lectura de los artículos 19 y 20.<sup>91</sup>

Hacia 1847, con las reformas propuestas y sancionadas en el documento denominado Acta Constitutiva y de Reformas del mismo año, con la participación de Mariano Otero, se plasmó como derecho de los ciudadanos a discutir sobre los negocios públicos, ejercer el derecho de petición y emitir el voto en elecciones populares, reconociendo como ciudadanos a los mexicanos nacidos en territorio nacional o naturalizados que hubiesen cumplido veinte años de edad, con modo

---

<sup>89</sup> *Ibidem.* p. 111.

<sup>90</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. Cit.*, p. 207.

<sup>91</sup> REYNA LARA, Mauricio, *op. Cit.*, p. 112.

honesto de vivir y no haber recibido condena infamante, garantizando tales prerrogativas mediante los principios de libertad, seguridad, propiedad e igualdad.<sup>92</sup>

- *Constitución de 1857.*

Este Documento alcanza una proyección positiva porque el catálogo de derechos políticos de los ciudadanos quedó ampliamente reconocido para su ejercicio. Muestra de ello es el artículo 8° en el que se otorga la categoría de inviolabilidad al derecho de petición, reservando exclusivamente para los ciudadanos mexicanos ejercerlo en materia política; lo mismo con el derecho de libre asociación, establecido en el artículo 9°, y la soberanía, reconocida en documentos anteriores, queda plasmada en el artículo 39.<sup>93</sup>

Retomando las ideas expuestas de los autores Gerardo Romero Altamirano y Gema N. Morales Martínez, respecto de los momentos de participación ciudadana, es importante mencionar que “Entre 1825 y 1917 se intentó un reconocimiento a los mecanismos de democracia directa”<sup>94</sup> por las razones vertidas.

- *Constitución de 1917.*

Para la redacción de la Carta Magna vigente, fueron tomadas en cuentas las consideraciones de Francisco I. Madero, dado que:

...impulsó el modelo representativo para que el ciudadano tuviera mayor participación en elecciones populares, en las cuales se respetara la decisión de los mismos, derivando a un poder soberano en el que se legitimaban los actos de los órganos del Estado y se acababa con el poder absoluto del Ejecutivo, para abrir el cauce legítimo y así objetivar en la realidad un sistema de participación ciudadana con base en un modelo representativo, como parte de la democracia en México.<sup>95</sup>

Con el estallido de la Revolución y el derrocamiento del gobierno porfirista, comenzaron a matizarse los primeros intentos por la reordenación y reorientación de la política nacional. La principal influencia para dicha reorganización, además de

---

<sup>92</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. Cit.*, pp. 439-442 y 472.

<sup>93</sup> REYNA LARA, Mauricio, *op. Cit.*, p. 116.

<sup>94</sup> ROMERO ALTAMIRANO, Gerardo y Gema N. Morales Martínez, *op. Cit.*, p. 253.

<sup>95</sup> REYNA LARA, Mauricio, *op. Cit.*, p. 120.

Francisco I. Madero con el principio “Sufragio efectivo, no reelección”, fueron las ideas de Venustiano Carranza.

Las reformas realizadas lo fueron durante el periodo llamado preconstitucional, durante el cual se consideró en suspenso la Vigencia de la Constitución del 57, pero que al mismo tiempo, como su nombre lo indica, era un periodo que precedía al retorno íntegro de la constitucionalidad. En el año 1916, vencida la facción villista y recluida (*sic.*) la zapatista en su región de origen, había llegado el tiempo de restablecer el orden constitucional. Para ello se abrían varios caminos: la restauración lisa y llana de la Constitución de 57, lo que obstruiría la reforma político-social ya iniciada; la revisión de la Carta mediante el procedimiento por ella instruido (*sic.*), lo que demoraría o acaso menoscabaría aquella reforma; la reunión de un congreso constituyente, encargado de reformar la Constitución de 57 o expedir una nueva.<sup>96</sup>

Conforme a lo anterior, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista expidió la respectiva convocatoria para la instalación del Congreso Constituyente, en 1916, misma que fue expuesta en líneas anteriores, de la cual se expidió, hacia el 5 de febrero de 1917, la Constitución vigente.

En la presente tabla ordenamos de manera cronológica, con base en la información analizada y de las diversas reformas realizadas a la legislación interna, a partir de la publicación de la actual Constitución Política, el avance que se ha tenido sobre el reconocimiento de la participación ciudadana:

**Tabla #3: cronología de reformas y legislación en materia de participación ciudadana a partir de la Constitución de 1917.**

AÑO	ACONTECIMIENTO	CARACTERÍSTICAS
1917	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Art. 8º: ejercicio del derecho de petición y exclusividad del ejercicio de este derecho para mexicanos en cuanto asuntos políticos.</li><li>• Art. 9º: Libre asociación y exclusividad para los mexicanos a la asociación en asuntos políticos.</li><li>• Art. 34: ciudadanos mexicanos quienes alcancen 21 años y 18 si se</li></ul>

<sup>96</sup> Se trata de un catálogo de reformas en varios rubros, a propuesta de Venustiano Carranza, al Plan de Guadalupe, dentro de los cuales son de importancia la mejora de las condiciones laborales y agrarias, impuestos, municipio libre, entre otras. TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. Cit.*, p. 808-809.

		<p>encuentran casados.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 35: votar y ser votado.</li> <li>• Art. 41: ejercicio de la soberanía, facultad exclusiva de los Poderes de la Unión.</li> </ul>
1918	Ley para Elecciones de Poderes Federales del 2 de julio de 1918.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Materialización del principio “Sufragio efectivo, no reelección”.<sup>97</sup></li> </ul>
1954	Reforma a la Ley Federal Electoral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de la ciudadanía a las mujeres, y, por tanto, el derecho al ejercicio del voto.<sup>98</sup></li> </ul>
1969	Reforma al artículo 34 constitucional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con esta reforma, publicada en diciembre del mismo año, se reduce la edad para adquirir la ciudadanía mexicana a 18 años, como actualmente se encuentra.</li> </ul>
1983	Ley Federal de Planeación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El entonces presidente Miguel de la Madrid, en el documento jurídico mencionado, institucionaliza las consultas populares.<sup>99</sup></li> </ul>
1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado el 31 de mayo de 1995.</li> <li>• Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal publicada el 12 de junio de 1995.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La importancia de este documento radica en el reconocimiento de la nula trascendencia que se ha dado a la participación ciudadana. Implicó abrir una brecha para la ciudadanía para manifestar iniciativas en la toma de decisiones gubernamentales.<sup>100</sup></li> <li>• Por lo que hace a la Ley en comento, se publica como respuesta al contexto social del año 1994, comentado en el apartado correspondiente, la cual fue reformada tres años después de su entrada en vigor.</li> </ul>
1996	Creación de mesas de trabajo de la Cámara de Diputados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la creación de estas mesas, en febrero del año señalado, se incluyó el tema de la relación de la sociedad con el gobierno, lo cual logró catapultar a futuro las diversas iniciativas para la formulación de mecanismos jurídicos de la participación</li> </ul>

<sup>97</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Instituciones electorales: 1812-1918, la renovación política y el sistema electoral mexicano*, Porrúa, México, 1985, p. 83.

<sup>98</sup> ALANÍS FIGUEROA, María del Carmen, *Antecedentes históricos de la representación política en México*, en CONCHA CANTÚ, Hugo (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta*, UNAM, México, 2002, p. 41.

<sup>99</sup> ROMERO ALTAMIRANO, Gerardo y Gema N. Morales Martínez, *op. Cit.*, p.254.

<sup>100</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, *Antecedentes de la participación ciudadana*, en [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/2\\_pciudadana.htm#](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/2_pciudadana.htm#), consultado en enero de 2018.

		ciudadana.
2012	Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 9 de agosto de 2012.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esta reforma consistió en incluir como derecho ciudadano, en el artículo 35 de dicho ordenamiento, votar en las consultas populares.</li> </ul>
2014	Ley Federal de Consulta Popular, publicada el 14 de marzo de 2014.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dicha Ley nace con el objetivo de "...alcanzar la institucionalización de la participación ciudadana."<sup>101</sup>, siendo la primera y única ley existente en la materia a nivel federal.</li> </ul>

Para nosotros, la importancia de los referentes históricos de la participación ciudadana radica en tener presente los avances legislativos de la misma, así como analizar la forma en que se logró el reconocimiento de la participación de la sociedad dentro de la vida jurídica, política y social que enmarcó la historia del país.

Por otra parte, cabe afirmar que, si bien es cierto que la participación ciudadana en temas ambientales no ha tenido la importancia debida en comparación a la evolución y ejercicios participativos antes expuestos, también lo es el hecho de que actualmente se cuenta con el andamiaje constitucional y legislativo para reconocer el derecho de participación de la ciudadanía, derivado de la firma de convenios internacionales que desembocaron en la adecuación de la legislación ambiental para dar lugar a este reconocimiento

Esto es así porque la influencia de la sociedad en el medio ambiente "...se convirtió en uno de los temas de la agenda pública, que atrajo nuevas formas de participación política y dio lugar al desarrollo de un marco jurídico que presenta algunos rasgos novedosos."<sup>102</sup>

#### 1.2.3. Mecanismos de participación ciudadana.

Una vez señalada la evolución de la participación ciudadana a nivel nacional, corresponde en apartado analizar de manera general los mecanismos de participación ciudadana, o en nuestras palabras, la sustancia mediante la cual la

---

<sup>101</sup> ROMERO ALTAMIRANO, Gerardo y Gema N. Morales Martínez, *op. Cit.*, p.257.

<sup>102</sup> AZUELA, Antonio, *op. Cit.*, p. 7.

ciudadanía puede hacerse escuchar, teniendo en cuenta la idea de que el enfoque de esta investigación es la relación de la participación ciudadana con el medio ambiente en el ámbito municipal.

Señalado lo anterior, los mecanismos de participación ciudadana son para el autor Gonzalo Julián Rosa Hernández "...aquellas instituciones del derecho público que posibilitan o hacen efectivo el derecho a la participación política de las personas."<sup>103</sup>, los cuales:

...construyen y dan sustento a la democracia participativa, ya que permiten dar voz y representación a intereses comunes que requieren de una acción conjunta, en la que se despliegan por un lado las acciones de gobierno y la acción legislativa, y por el otro las iniciativas de la ciudadanía. Es por ello que el pleno ejercicio de la condición de ciudadanía requiere contar con instrumentos que permitan ejercer efectiva y plenamente los derechos políticos.<sup>104</sup>

Por otra parte, el autor Arturo Garita Alonso establece una diferencia entre los mecanismos, distinguiéndolos entre políticos y sociales, siendo los primeros en los que la ciudadanía accede a procesos de decisión política que pueden ser vinculantes o no, dependiendo del diseño institucional que se otorgue; por otra parte, los segundos se refieren a formas de participación meramente social que, no obstante, resultan importantes por la interacción entre los gobernantes y ciudadanos mediante la evaluación del poder político, participando en consultas, discusiones, entre otras acciones<sup>105</sup>.

Dicho lo anterior, y en virtud del carácter jurídico de este trabajo, nos centraremos en el estudio de los mecanismos políticos, siendo los principales: el

---

<sup>103</sup> ROSA HERNÁNDEZ, Gonzalo Julián, *Formas de participación ciudadana, el plebiscito*, ponencia del Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, noviembre, 2010, p. 2, en <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/GonzaloJulianRosaHernandez.pdf>, consultado el 27 de diciembre de 2018.

<sup>104</sup> VARGAS SOLANO, Néstor y Manuel Alejandro Galván Gómez, *La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas*, en AYALA SÁNCHEZ, Alfonso (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, UNAM-IIJ, Serie Doctrina Jurídica, no. 707, México, 2014, p. 434, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/21.pdf>, consultado el 27 de diciembre de 2018.

<sup>105</sup> Cfr.: GARITA ALONSO, Arturo, *Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito del Poder Legislativo Federal*, en *Revista Pluralidad y Consenso*, no. 29, año 6, julio-septiembre 2016, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, México, 2016, p. 171-172, consultado en <http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/view/371/357>, el 31 de diciembre de 2018.

plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa ciudadana, la revocación de mandato<sup>106</sup> y una figura de reciente creación: el testigo social, mecanismo que se hablará de forma general y será abordado en el apartado correspondiente.

a) Plebiscito.

El autor en comento lo conceptualiza como el mecanismo por el cual "...a los ciudadanos se les somete a consulta determinados actos de gobierno de contenido administrativo o incluso decisiones de gobierno de contenido político, no legislativo, con el objeto de que manifiesten su aprobación o rechazo de dichos actos o decisiones."<sup>107</sup> Esto se vio reflejado en lo analizado en el apartado de la evolución de la participación ciudadana en México, donde expusimos la realización de tres consultas a nivel nacional a través del mecanismo en cuestión: la anexión de Chiapas a la Federación Mexicana en 1824 y las consultas realizadas tanto en 1867 por el entonces presidente Benito Juárez, como en 1995 respecto a la situación política nacional.

b) Referéndum.

En palabras del autor Enrique Bravo Escobar, "A diferencia de una votación por un partido o candidato, el referéndum es una votación directa relativa a un tema específico (...)"<sup>108</sup>, o dicho por el autor Mauricio Merino, se emplea este mecanismo

---

<sup>106</sup> Cabe destacar que en la doctrina, además del autor citado, algunos otros coinciden en el reconocimiento de los mencionados mecanismos de participación ciudadana, como es el caso de REYNA LARA, Mauricio, *op. Cit.*, p. 8, BRAVO ESCOBAR, Enrique, *Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada*, en UGALDE RAMÍREZ, Luis Carlos y Gustavo Rivera Loret de Mola (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014, p. 284-287, consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5099/10.pdf> el día 31 de diciembre de 2018 y CHAIRES ZARAGOZA, Jorge y Carlos Ernesto Maraveles Tovar, *Mecanismos de participación ciudadana directa: un análisis sobre su eficacia*, en Sufragio, revista especializada en derecho electoral, Instituto Prisciliano Sánchez-Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, publicación semestral junio-noviembre 2012, 3<sup>a</sup> época, núm. 9, p. 179, en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/sufragio/article/view/22261/19855>, consultado el 7 de enero de 2019.

<sup>107</sup> GARITA ALONSO, Arturo, *op. Cit.*, p. 172.

<sup>108</sup> BRAVO ESCOBAR, Enrique, *op. Cit.*, p. 284.

“...cuando se trata de preguntar sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno, o las relaciones del régimen con la sociedad (...)"<sup>109</sup>.

c) Consulta popular.

En términos del autor Mauricio Merino Huerta, "...tiene los mismos alcances y objetivos que el plebiscito, ya que se trata de consultar a la ciudadanía sobre un tema en especial y de interés general, en el cual la población puede (*sic*) decidir con su voto directo."<sup>110</sup>

Señalado lo anterior, a juicio nuestro, los mecanismos expuestos tienen coincidencias entre sí; sin embargo, radican diferencias principalmente entre el plebiscito y el referéndum. Conforme a los autores Jorge Chaires Zaragoza y Carlos Ernesto Maraveles, la diferencia radica en su utilización práctica, esto es, en el plebiscito la población se pronuncia respecto a la aprobación, derogación o reforma de leyes, aunado a hechos excepcionales que de alguna forma puedan contravenir alguna disposición constitucional; por su parte, el referéndum, tal como la expresión lo señala, aprueba o refrenda una ley o precepto en específico, o en su caso, su abrogación.<sup>111</sup>

Ahora bien, respecto a los mecanismos comparados y la consulta popular: "...el factor que distingue las formas de incorporar estos mecanismos a las opciones de participación ciudadana es si pueden o no ser convocados por la ciudadanía, o si este derecho se reserva a algún organismo de gobierno."<sup>112</sup>

d) Iniciativa popular o ciudadana.

Para el autor José Antonio Crespo, este mecanismo:

...abre el campo de las decisiones a la ciudadanía en general, de tal manera que la discusión y eventualmente aprobación -o abrogación- de leyes y reglamentos pueda ser incorporada en la agenda legislativa no solo por los poderes formales

---

<sup>109</sup> MERINO HUERTA, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Instituto Nacional Electoral, México, 2016, p. 49, consultado en [http://biblio.ine.mx/janum/Documentos/cuaderno\\_04.pdf](http://biblio.ine.mx/janum/Documentos/cuaderno_04.pdf), el 7 de enero de 2019.

<sup>110</sup> *Cfr.*: CHAIRES ZARAGOZA, Jorge y Carlos Ernesto Maraveles Tovar, *op. Cit.*, p. 196.

<sup>111</sup> *Ibidem.*, p. 187.

<sup>112</sup> BRAVO ESCOBAR, Enrique, *op. Cit.*, p. 285.

(Ejecutivo o legislativo), sino por un segmento determinado de la ciudadanía, organizada para ese propósito. Eso implica que la ciudadanía puede influir sobre la agenda pública y legislativa, y no sólo ser parte eventual de la toma de decisiones sobre esos temas (cuando así lo solicita alguno o ambos de los poderes formales, Ejecutivo o Legislativo).<sup>113</sup>

Desde nuestra perspectiva, este mecanismo otorga la posibilidad de que cualquier ciudadano someta a consideración principalmente del poder Legislativo, una iniciativa de ley sobre cualquier tema, con sus respectivas restricciones; de lo cual se desprende que no necesariamente sean los representantes los que propongan leyes, sino que la propia ciudadanía realice esa labor.

e) Revocación de mandato.

En la opinión del autor Alán García Campos, la revocación de mandato "...es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público antes de que expire el periodo para el cual fue elegido."<sup>114</sup> Una particularidad de esta figura es que el mismo cuerpo electoral que eligió al funcionario será el mismo que decida sobre su destitución<sup>115</sup>, o bien, la destitución se decidirá en las urnas.

f) Testigo social.

Para la comprensión de esta figura, es necesario señalar que nace mediante un Acuerdo del Poder Ejecutivo, mismo que señala lo siguiente:

Las personas físicas que pertenezcan o no a organizaciones no gubernamentales, así como las propias organizaciones no gubernamentales, que cuenten con el registro correspondiente ante la Secretaría (de la Función Pública), que a solicitud de las dependencias y entidades, de mutuo propio, o a solicitud de la propia Secretaría podrán participar con derecho a voz en las contrataciones que lleven a cabo las dependencias y entidades, emitiendo al

---

<sup>113</sup> ANTONIO CRESPO, José, *Mecanismos de democracia participativa*, en NEGRETTO, Gabriel L., *Reforma política y democracia, claves del cambio institucional en México*, (s. p. i.), p. 182, en [http://www.reformapolitica.cide.edu/libro\\_Reforma\\_Politica.pdf](http://www.reformapolitica.cide.edu/libro_Reforma_Politica.pdf), consultado el 7 de enero del 2019.

<sup>114</sup> GARCÍA CAMPOS, Alán, *La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico*, en *Quid Juris*, año 1, volumen 1, México, 2005, p. 25.

<sup>115</sup> Ídem.

término de su participación un testimonio público sobre el desarrollo de las mismas.<sup>116</sup>

Se desprende de lo anterior que esta figura tiene reconocimiento cuando se encuentre registrada la persona física o la organización no gubernamental ante la Secretaría mencionada, cuya facultad únicamente consiste en publicar un testimonio de las contrataciones a las cuales haya sido requerida su participación.

Surge este mecanismo como consecuencia de la suscripción de México a los tratados y convenciones internacionales consistentes en la lucha contra la corrupción y transparencia de los recursos públicos, como lo son la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos cuya entrada en vigor data del 29 de marzo de 1997, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico adoptado el 21 de noviembre del mismo año y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, suscrito en diciembre de 2003<sup>117</sup>.

Los mecanismos hasta aquí analizados son los principales reconocidos por la doctrina y por las constituciones de las entidades federativas, rubro que en líneas posteriores será tratado, salvo la figura del testigo social, la cual se encuentra inmersa en algunos ordenamientos que serán tratados en el capítulo correspondiente; sin embargo, se reconocen otros mecanismos como las audiencias públicas y cabildos abiertos, señaladas por el autor Mauricio Merino, o bien, las llamadas candidaturas independientes, forma acogida por el autor Enrique Bravo Escobar; no obstante a lo anterior, estas figuras se exceptúan del estudio en esta

---

<sup>116</sup> Secretaría De la Función Pública, *ACUERDO por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 16-dic-2004. Actualmente este acuerdo se encuentra abrogado en virtud del artículo Tercero Transitorio del *DECRETO por el que se expide el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, Secretaría de la Función Pública, Diario Oficial de la Federación, 28-jul-2010.

<sup>117</sup> Cfr.: RIVERA SÁNCHEZ, Sergio y Ernesto Gómez Magaña (coords.), *El testigo social: experiencia de incidencia de la sociedad civil en la gestión pública*, Instituto Nacional de Desarrollo Social-ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A. C., México, 2011, pp. 13-15, en [http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2011/08/El\\_Testigo\\_Social.pdf](http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2011/08/El_Testigo_Social.pdf), consultado el 8 de enero de 2019.

investigación por no encontrarse directamente relacionadas con los temas que se están desarrollando.

1.2.4. Análisis sobre el derecho de acceso a la información y a la justicia en materia del medio ambiente.

Para el análisis de este apartado debe considerarse lo apuntado en el principio de información, consulta y acceso a la justicia ambiental, contenido en el Principio 10 de la Declaración de Rio<sup>118</sup>: para que la participación de la ciudadanía en temas ambientales sea efectiva, resulta importante el acceso a la información sobre el proyecto objeto de la consulta, y en el caso de existir detrimento al derecho ambiental de la sociedad, son necesarias herramientas para optimizar la justicia ambiental.

Partiendo de esta consideración, se da comienzo con el acceso a la información, y este consistente "...en la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establece la ley en una sociedad democrática."<sup>119</sup>

Señalado lo anterior, el autor Miguel Alejandro López Olvera afirma que "A este derecho le corresponde un papel esencial como complemento imprescindible del principio de participación, dado que sin información ningún tipo de participación es posible."<sup>120</sup> Consideramos pertinente afirmar que es una consecuencia lógica debido a que para decidir es menester informarse.

Sostenida la importancia del derecho de acceso a la información a la luz de la consecuencia para la toma de decisiones, la autora Marisol Anglés Hernández asegura que el derecho de acceso a la información ambiental:

---

<sup>118</sup> Véase nota 23.

<sup>119</sup> VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, UNAM, México, 2003, p. XXIV.

<sup>120</sup> LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *Participación ciudadana y acceso a la información pública en VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto (coord.), Derecho de la información. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, UNAM-IIJ, Serie Doctrina Jurídica, No. 378, México, 2007, p. 389.

...constituye un instrumento fundamental para la gestión pública, sensibilización, educación y participación social corresponsable. Esta última se realiza con conocimiento de causa de los aspectos ambientales, del deterioro, de la fragilidad, interrelación y del impacto que sufre el entorno a partir de nuestro accionar; así como los efectos negativos que ello puede provocar en nuestra salud y los ecosistemas. A partir de este escenario pueden impulsarse acciones conscientes que permitan identificar riesgos y, en función de ello, tomar decisiones tendentes a reducirlos o eliminarlos; realizar una planeación orientada hacia el desarrollo sostenible e incentivar a todos los sectores sociales a participar en la protección y preservación ambiental.<sup>121</sup>

Con base en lo referido, la eficacia de la participación ciudadana en temas ambientales se debe a lo informada que se encuentre para lograr consensos; por lo tanto, “El derecho al acceso a la información robustece la democracia y se hace indispensable para la participación ciudadana con el gobierno (...) para atender la problemática ambiental para coadyuvar al desarrollo sustentable de nuestro país.”<sup>122</sup>

Por otra parte, la participación ciudadana y el acceso a la información guardan estrecha relación con el acceso a la justicia ambiental en virtud de que “...la participación social constituye un eje rector sobre el cual descansa la evolución del derecho ambiental, en ese sentido, cuando el Estado tiene la obligación de contar con los mecanismos e instituciones que garanticen ese acceso a la información se permite una adecuada toma de decisiones y acceso a la justicia.”<sup>123</sup>

Antes de dar pie al análisis de la justicia ambiental, es necesario tener una idea general de lo que es la justicia, cuestión abordada por el autor Daniel Basurto González quien afirma la inexistencia de una definición precisa, aceptada y acorde a la realidad que se vive; no obstante, afirma que la justicia es “...el arte de dar lo justo

---

<sup>121</sup> ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, *Del derecho de acceso a la información al acceso a la información pública ambiental en México*, en CARMONA LARA, María del Carmen et. Al. (coords.), *20 años de procuración de justicia ambiental en México, un homenaje a la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*, UNAM-SEMARNAT-PROFEPA, México, 2012, pp. 4-5.

<sup>122</sup> MORENO MORENO, Eleazar Pablo, *Alcances y límites del derecho a la información pública. El papel de la sociedad como vigía de las acciones del Estado*, en SENADO DE LA REPÚBLICA, LXII LEGISLATURA; H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LXII LEGISLATURA; SEMARNAT; PROFEPA; CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS Y AMBIENTALES, A.C., y UNAM-IIJ, *El futuro de la justicia ambiental en México*, México, 2014, p. 135.

<sup>123</sup> HERRERA ESPINOZA, Agustina et. Al., *El acceso a la información ambiental en Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, no. 29, julio-diciembre 2013, UNAM-IIJ, p. 220, en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/6037/7978>, consultado el 9 de enero de 2019.

o hacer dar lo justo a un individuo, basándose en los principios del arte del derecho, sin tener ningún tipo de discriminación o preferencia hacia ninguna persona.”<sup>124</sup>

En tal tesitura, y enfatizando en el acceso a la justicia, para el autor citado ésta comprende “...tanto la protección de los derechos de los individuos, como una noción que no solo se restringe al adecuado ejercicio de éstos ante los tribunales, sino también a la promoción y prevención de derechos, la solución de conflictos, la revisión de actuaciones públicas mediante acciones de interés público y propuestas legislativas, entre otras.”<sup>125</sup>

Convenimos en lo referido toda vez que con el acceso a la justicia se garantiza la protección de los derechos contenidos en los diferentes ordenamientos jurídicos, para el tema que nos atañe, en la materia ambiental. Por lo tanto, el acceso a la justicia en materia del medio ambiente es “...la posibilidad de obtener una solución jurídica pronta y expedita de un conflicto de naturaleza ambiental; todas las personas están en igualdad de condiciones para acceder a la justicia y obtener resultados individual y socialmente justos.”<sup>126</sup>

En México, a decir del autor Miguel Ángel Cancino Aguilar, el acceso a la justicia ambiental se ejerce por dos vías: administrativa y jurisdiccional<sup>127</sup>; a continuación, se enuncian algunos mecanismos. Por lo que hace a la vía administrativa, se encuentran los recursos administrativos tramitados ante la autoridad administrativa que expide el acto administrativo que vulnera el derecho al medio ambiente; el juicio contencioso administrativo, cuya causa de ventilación es la ilegalidad de los actos de la administración pública en detrimento de los gobernados; la denuncia popular y la denuncia penal ambiental, mecanismos contemplados por la

---

<sup>124</sup> BASURTO GONZÁLEZ, Daniel, *El acceso a la justicia ambiental*, en DORANTES DÍAZ, Francisco Javier y Miguel Ángel Cancino Aguilar (coords.), *Acceso a la justicia ambiental, problemas actuales*, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, México, 2015, p. 69.

<sup>125</sup> *Ibidem.*, p. 70.

<sup>126</sup> HERRERA TORRES, Sergio Eduardo, *Acceso a la justicia ambiental*, en CARMONA LARA, María del Carmen et. Al. (coords.), *op. Cit.*, p. 110.

<sup>127</sup> CANCINO AGUILAR, Miguel Ángel, *Fortalecimiento de la justicia ambiental en México. Consideraciones fundamentales*, en SENADO DE LA REPÚBLICA, LXII LEGISLATURA; H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LXII LEGISLATURA; SEMARNAT; PROFEPA; CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS Y AMBIENTALES, A.C., y UNAM-IIJ, *op. Cit.*, p. 17.

Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, legislación que será analizada en el siguiente capítulo.<sup>128</sup>

Por su parte, dentro de los medios jurisdiccionales para ejercer el derecho del acceso a la justicia ambiental destacan el juicio de amparo, mecanismo garante de los presupuestos mínimos contenidos en la Constitución Política en caso de que algún actuar de los tres poderes de la federación sea contrario a la misma, y en particular, al derecho al medio ambiente en ella contenido; y la demanda ordinaria por la vía civil, cuya procedencia será efectiva al existir alguna actividad ambiental que sea ilegal, trayendo como consecuencia un detrimento patrimonial.<sup>129</sup>

Un mecanismo que se añade al catálogo antes mencionado son las acciones colectivas, consistentes en la acción promovida por un representante con el objeto de proteger el derecho perteneciente a un grupo de personas, cuya resolución será vinculante para dicho grupo<sup>130</sup>.

Cabe destacar que la implementación de esta figura es reciente debido a la reforma al artículo 17 de la Constitución Política, cuyo análisis será en el capítulo correspondiente, quedando en los siguientes términos:

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.<sup>131</sup>

Destaca de la transcripción el hecho de que estas acciones podrán ser ventiladas exclusivamente en los tribunales federales, además de que la legislación secundaria establecerá los lineamientos para su debida procedencia.

---

<sup>128</sup> Cfr.: ALANÍS ORTEGA, Gustavo, *Acceso efectivo a la justicia ambiental*, en DORANTES DÍAZ, Francisco Javier y Miguel Ángel Cancino Aguilar (coords.), *op. Cit.*, pp. 18-26.

<sup>129</sup> *Idem*.

<sup>130</sup> Cfr.: CARMONA LARA, María del Carmen, *Derechos del medio ambiente*, 3<sup>a</sup> edición, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-UNAM-IIJ, México, 2015, p. 113.

<sup>131</sup> Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 29-jul-2010.

Derivado de lo anterior, fue modificado el Código Federal de Procedimientos Civiles con la inclusión del Libro Quinto<sup>132</sup>, que precisamente lleva por objeto la regulación de las acciones colectivas. La importancia de esta figura radica en hacer valer en materia ambiental, tal cual lo dispone el artículo 578 del ordenamiento jurídico aludido: “La defensa y protección de los derechos e intereses colectivos será ejercida ante los Tribunales de la Federación con las modalidades que se señalen en este Título, y sólo podrán promoverse en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente.” A partir del artículo mencionado hasta el 626 del Código en comento, se establecen las formalidades y requisitos para la tramitación de dicho mecanismo.

Por su parte, podemos señalar que la denuncia por responsabilidad ambiental surge como un mecanismo por el cual las personas afectadas pueden hacer valer esta prerrogativa al amparo tanto del Código antes citado, como de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental<sup>133</sup>. Este mecanismo tendrá por objeto demandar el cumplimiento de obligaciones, pagos y prestaciones derivados del daño al medio ambiente, según describe el artículo 27, sin menoscabo de comprobar otras formas de responsabilidad, sea patrimonial, administrativa o penal, conforme al último párrafo del artículo 1º de dicha ley.

Hasta este punto quedan enunciadas, a modo genérico, las consistencias del acceso a la información y a la justicia ambiental, así como su estrecha relación con la participación ciudadana. En repetidas ocasiones se mencionó que este trinomio fortalece la democracia y sustenta el ejercicio del derecho al medio ambiente, prerrogativa que ampliamente puede ser ejercida a través de las diversas vías

---

<sup>132</sup> Secretaría de Gobernación, *DECRETO por el que se reforman y adicionan el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros*, Diario Oficial de la Federación, 30-agosto-2011.

<sup>133</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de la Ley General de Vida Silvestre, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, de la Ley de Aguas Nacionales, del Código Penal Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley General de Bienes Nacionales*, Diario Oficial de la Federación, 7-jun-2013.

jurídicas que al efecto se han establecido y el papel de la sociedad en la tutela de un derecho que corresponde a todos.

Conforme al desarrollo de esta investigación será objeto de estudio la legislación que regula tanto los mecanismos de participación ciudadana, su relación con el medio ambiente y la manera en que puede incidir la sociedad en tópicos del medio ambiente, así como las facultades del municipio en dicha materia.

### **1.3. Municipio.**

Constituye la primordial base del federalismo<sup>134</sup>; no obstante, y desde nuestra perspectiva, el tratamiento dado al municipio no corresponde a la importancia de esta institución en las diversas labores que se realizan en la administración federal, debido al menoscabo de las particularidades no solo de las entidades federativas, sino de cada municipio del Estado mexicano.

La primordial razón del gobierno municipal se debe a que es el orden de gobierno más cercano a la población; de ahí que dentro de la administración municipal resulta fundamental el tema de la participación ciudadana en cuanto a las políticas municipales y decisiones gubernamentales.

En esta sección se pretende dar un panorama general sobre lo que constituye un municipio, a reserva de desarrollarse en apartados posteriores la regulación de la participación ciudadana en conjunción con el medio ambiente.

#### **1.3.1. Concepto.**

Son diversas las propuestas sobre el concepto de municipio; sin embargo, no significa que no haya consenso en algunos puntos. A continuación, se exponen algunas conceptualizaciones más importantes desde diversas posturas.

---

<sup>134</sup> Entendido desde la óptica de “derecho público y constitucional”, es “...una situación constitucional en la que dos o más Estados con los mismos derechos e independientes entre sí se fusionan en un ente estatal más elevado, conservando su carácter estatal tanto los ahora estados miembros como el Estado general que ha resultado de la fusión.” SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO, Herminio, *El federalismo como forma de organización del Estado*, en Antologías para el estudio y la enseñanza de la Ciencia Política. Fundamentos, teoría e ideas políticas, del mismo autor (ed.), vol. I, UNAM-IIJ (Biblioteca Jurídica Virtual [www.biblio.juridicas.unam.mx](http://www.biblio.juridicas.unam.mx)), en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3710-fundamentos-teoria-e-ideas-politicas>, p. 214, consultado en enero de 2018.

El autor Carlos Quintana Roldán realiza un recorrido etimológico de la palabra municipio:

El vocablo Municipio proviene del Latín, siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta de dos locuciones: el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino *municipium* que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.<sup>135</sup>

Derivado de ello, nace el vocablo *municipe*, que alude tanto a gobernantes como a gobernados del territorio municipal; y el vocablo *municipia*, refiriéndose a las ciudades autónomas administrativas que el imperio romano reconoció.<sup>136</sup>

Así pues, el tratadista en cuestión lo conceptualiza de la siguiente manera:

El Municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.<sup>137</sup>

Conforme a nuestro criterio, este concepto engloba la finalidad, la organización y, desde luego, resalta la importancia del municipio como base del sistema federalista al ser la forma de gobierno más cercana con la ciudadanía; de ahí que la trascendencia de la labor y gestión del municipio sea la base para el dentro del orden estatal, y por consiguiente, federal.

Por otra parte, para el autor Ignacio Burgoa Orihuela el municipio es "...una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea, lo que los tratadistas de Derecho Administrativo llaman 'descentralización por región'".<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, 7<sup>a</sup> edición, Porrúa, México, 2003, p. 1.

<sup>136</sup> Ídem.

<sup>137</sup> Ibidem. P. 6.

<sup>138</sup> BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 20<sup>a</sup> edición, Porrúa, México, 2010, p. 906.

La descentralización por región debe ser entendida como “...el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.”<sup>139</sup>

La importancia de lo anterior radica que el municipio es considerado como la base del sistema federalista, y a su vez, se traduce en la eficacia en la gestión de los servicios públicos.<sup>140</sup> Juega un papel importante el tema de la participación ciudadana en el sentido de que la autoridad municipal es la cercana a la ciudadanía.

Por su parte, el autor Gabino Fraga señala que el municipio “...no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.”<sup>141</sup>

En efecto, el municipio se encuentra sujeto a disposiciones de orden federal y estatal, por lo cual el municipio no es ente soberano como las entidades federativas. Lo anterior tampoco significa un sometimiento a dichos órdenes de gobierno debido a la libertad de organización municipal frente al de las entidades federativas.

A su vez, el autor Eduardo Andrade Sánchez menciona que existen cuatro principales enfoques para la conceptualización del municipio:

- Sociológico: se parte de la vida nómada de la humanidad para después optar por un régimen sedentario. La organización sedentaria, entonces, sugiere el nacimiento del municipio como principal forma de agrupación de seres humanos, incluyendo un cuerpo autoritario.
- Jusnaturalista: “En esta perspectiva -afirma el autor- se tiende a responder que el municipio es una comunidad humana *natural*, para dar a entender que de alguna manera es anterior y superior a la normatividad que se le pretenda

---

<sup>139</sup> FRAGA, Gabino, Derecho administrativo, 40<sup>a</sup> edición, Porrúa, México, 2000, p. 218.

<sup>140</sup> Ídem.

<sup>141</sup> *Op. Cit.*, p. 219.

aplicar.” La razón de ser del municipio, bajo dicha perspectiva, es la relación directa entre la comunidad y, por tanto, la organización política y de convivencia que debe ser regulada.

- Legalista: “El municipio es, en consecuencia, una creación del mundo jurídico que establece una forma específica de organización y regulación de un grupo humano asentado en un territorio con anterioridad o incluso que permite la creación de dicho asentamiento.” Lo anterior se entiende como una forma de organización política subordinada a un poder soberano, que pudo ser creada como una figura artificial para el poblamiento de un territorio.
- Mixto: parte del análisis de la interrelación de una realidad social aunado a la regulación jurídica e institucional “...y a la justificación filosófica de su existencia y de su poder regulatorio (del municipio) sobre los gobernados.”<sup>142</sup>

Estos cuatro puntos de vista son una herramienta innovadora sugerida por el autor, lo cual permite comprender que el estudio del municipio no solo se centra en un aspecto histórico jurídico, sino en todo un entramado del que responde a la existencia de esta forma de organización básica. Refuerza las conceptualizaciones antes mencionadas en el sentido de que el municipio conforma la base social, jurídica e institucional del sistema federalista.

Sobre tal tesis, el autor en comento señala que el municipio: “...es un ente político administrativo con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituido por uno o varios núcleos de población establecidos sobre una demarcación territorial que constituye la base organizativa del Estado, y está dotado de una capacidad de decisión autónoma de carácter derivado.”<sup>143</sup>

En este orden de ideas, el autor citado introduce dos nuevos elementos que no se habían visto en las anteriores conceptualizaciones: la personalidad jurídica y patrimonio propio y la autonomía derivada en la capacidad de decisiones. Por lo que respecta al primer elemento, se evidencia la naturaleza jurídica del municipio, así

---

<sup>142</sup> Véase: ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Derecho municipal*, edit. Oxford, México, 2006, pp. 100-102.

<sup>143</sup> Ibidem. P. 104.

como la dimensión patrimonial, elemento clave para el desarrollo de su función, en tanto que, en el segundo elemento "...el municipio lleva en su esencia el ejercicio de una libertad para decidir sobre cuestiones internas, siempre dentro del condicionamiento impuesto por un poder superior y, por ello, su capacidad decisoria es derivada."<sup>144</sup>

De lo anterior se desprende que el municipio se encuentra sujeto a la legislación federal y estatal, siendo el ejemplo por autonomía lo que dispone la Carta Magna y las leyes orgánicas municipales, sancionadas por los órganos legislativos estatales.

Por último, los autores Benjamín Revuelta y Jaime Valls sostienen una importante diferenciación conceptual entre el municipio, el ayuntamiento y el gobierno municipal. Así pues, municipio es la agrupación social establecida en un determinado territorio, con relación en las necesidades comunes y con una organización política y jurídica.<sup>145</sup>

Dicha organización se encuentra administrada por un ayuntamiento, el cual es "...una asamblea de representación popular que lleva a cabo el gobierno municipal y que se encuentra integrada por personas que son elegidas popularmente por medio de votación directa. El ayuntamiento es el representante más directo y cercano de la población del municipio."<sup>146</sup>

De las líneas citadas, el ayuntamiento, como ente administrador de la vida municipal, es el encargado del "gobierno municipal", es decir, de la vida jurídica y política de la delimitación territorial. Y como consecuencia de esto, se desprenden tres elementos que forman parte de la estructura del municipio: territorio, población y gobierno, los cuales serán analizados en el siguiente apartado.

Con todos los elementos hasta aquí expuestos se da la pauta para plantear un concepto de municipio: base del sistema político federal consistente en la

---

<sup>144</sup> Ibidem. P. 106

<sup>145</sup> Cfr.: REVUELTA VAQUERO, Benjamín et. Jaime Valls Esponda, *El gobierno municipal en la era global*, Porrúa, México, 2012, p. 36.

<sup>146</sup> Ibidem., p. 39.

organización político, social, jurídica y administrativa dentro de una entidad federativa cuya administración y gobierno queda a cargo de un ayuntamiento, cuya integración es de un presidente municipal, síndicos y regidores determinados por la ley; por lo tanto, como unidad básica del federalismo mexicano y cercanía con la población, las actividades de gestión tendrán un impacto dentro de las esferas estatal y federal.

Conforme a esta consideración, desprendemos los siguientes comentarios:

- Base del sistema federal: como quedó manifestado con antelación, los autores coinciden que el municipio es la base de dicho sistema en el sentido de ser la forma de organización mínima dentro de cualquier sistema federalista. Las instituciones a nivel municipal conservan la esencia del nivel federal, con sus respectivas particularidades.
- Organización dentro de un territorio estatal: conforman los tres elementos antes escritos: territorio, población y gobierno.
- Gobierno: éste es ejercido por los integrantes del ayuntamiento, que, como bien se dijo en los últimos autores analizados, constituye en aquél el ejercicio de la administración municipal.
- Armonía democrática nacional: tanto a nivel federal como municipal, el ejercicio del voto es imprescindible.
- Cercanía con la población: al ser la unidad base del sistema federalista, es de suma importancia la coordinación entre la autoridad municipal y la ciudadanía dentro de su circunscripción, configurando una relación por la que sea factible el conocimiento de las inquietudes de los ciudadanos.

1.3.2. Elementos del municipio: territorio, población y gobierno.

- a) Territorio.

A decir del autor Eduardo Andrade Sánchez, es la división geográfica de la federación, siendo el municipio la base de la división del territorio nacional. Por tanto,

el ámbito de aplicación territorial normativa de los municipios se extiende con respecto al límite con otros municipios.<sup>147</sup>

Una cuestión planteada por el autor en comento es sobre la pertenencia del territorio: si éste es del municipio o de la entidad federativa. Dicha cuestión es esgrimida por el autor Eduardo Andrade desde la comparación errónea de "...la propiedad de un terreno y la naturaleza de la relación entre un ente público como es el Estado federado o el municipio, y el territorio sobre el cual ejercen sus atribuciones jurídicas."<sup>148</sup>

Por tanto, las disposiciones que se puedan dictar dentro del territorio estatal son acatadas de manera genérica para todos los municipios, en tanto si se trata de una normativa específica para cierto municipio, únicamente será válida allí. "Si se vale la expresión, puede decirse que en un mismo espacio conviven dos o más territorios jurídicamente hablando."<sup>149</sup> Concordamos en mencionar que la importancia de lo expuesto radica en el ámbito espacial de validez de la norma: si bien es cierto que las entidades federativas cuentan con su propia legislación y ésta es aplicada para los municipios dentro del mismo territorio, también lo es el hecho de que cada municipio expide su propia reglamentación atendiendo sus respectivas particularidades; no obstante, como se observará posteriormente, debe estar acorde a la legislación que jerárquicamente se encuentre supeditado el municipio.

b) Población.

De acuerdo con el autor Jorge Carlos Adame García, "Constituye el elemento sustancial de la indestructible realidad sociológica formativa del municipio. Es inconcebible un municipio sin población, como un Estado sin población."<sup>150</sup>

Como hemos asentado en líneas anteriores, radica la importancia en que es el orden de gobierno cercano a la ciudadanía; a este respecto, existen ciertos requisitos para adquirir la ciudadanía y ser considerado vecino de tal o cual municipio. Dichos

---

<sup>147</sup> Cfr.: ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *op. Cit.*, p. 118.

<sup>148</sup> Ídem.

<sup>149</sup> Ídem.

<sup>150</sup> ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, *El derecho municipal en México*, Porrúa, México, 2009, p. 13.

requisitos son variantes, tanto en su continente como en su contenido, dado que algunos se establecen en los bandos municipales y otros desde la propia ley orgánica administrativa municipal; no obstante, se ha encontrado una regla general:

Para ser vecino y ciudadano todo mexicano que habite por el término de 6 meses consecutivos en el municipio o aquellas personas que son originarias del municipio. Además, deben estar inscritos en el padrón municipal. De esta forma ya pueden ser considerados ciudadanos que votan y que pueden ser elegidos para representar a la comunidad.<sup>151</sup>

Se desprende de lo anterior que la población es un elemento clave para el desarrollo de la vida comunitaria y en la toma de decisiones de la misma índole, sin prescindir del ejercicio de la participación ciudadana.

c) Gobierno.

Como se dejó escrito con anterioridad, el gobierno y la administración municipal es ejercido por la figura del Ayuntamiento, integrado por el presidente municipal, síndicos y regidores.

Por lo tanto, al Ayuntamiento le corresponde, acorde a la legislación estatal y bandos del gobierno municipal, la aprobación de reglamentos, circulares y normatividad administrativa dentro del territorio que corresponda, organizando la administración pública municipal, además de reglamentar materias, funciones, procedimientos y servicios públicos que sean competentes, asegurando la participación ciudadana y vecinal.<sup>152</sup>

El catálogo de facultades del municipio será objeto de estudio en el siguiente capítulo; sin embargo, podemos destacar que la importancia del gobierno municipal radica en sentar las bases jurídicas para hacer efectiva la organización administrativa, además de hacer presente la trascendencia de la participación ciudadana, aspecto sobre el que hacemos énfasis, toda vez que el municipio es la cimentación de la organización federativa próxima a la población.

---

<sup>151</sup> ÁNGELES REYNOSO, María Eugenia, *El territorio y la población del municipio*, en FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge (coord.), *Régimen jurídico municipal en México*, Porrúa-Facultad de Derecho, México, 2003, p. 80.

<sup>152</sup> ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, *op. Cit.*, 2009, p. 57.

### 1.3.3. Antecedentes.

Cabe recordar lo apuntado respecto al origen etimológico del vocablo *municipio*, en el cual se observó que el municipio surgió como aquella ciudad autónoma en la antigua Roma, mientras que en la Grecia antigua existía la figura de las polis. Por lo que respecta a México, el primer antecedente del municipio fue la instauración del ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz hacia 1519, por Hernán Cortés<sup>153</sup>.

Para efectos de este apartado, a continuación, exponemos los documentos más importantes de la vida municipal mexicana en la siguiente tabla con base en la información del autor Eduardo Andrade Sánchez:

**Tabla #4: cronología de la legislación municipal<sup>154</sup>.**

AÑO	DOCUMENTO/REFORMA	CARACTERÍSTICAS
1811	<i>Elementos constitucionales</i> , de Ernesto López Rayón.	Inmerso en el punto 23º, se aludía a la representación de los ayuntamientos.
1812.	<i>Constitución de Cádiz.</i>	Regulación de los ayuntamientos, composición y forma de elección, desde el art. 309 al 323. <sup>155</sup>
1836	<i>Siete Leyes Constitucionales.</i>	Se determinó la división territorial por departamentos y las capitales de estos, serían ayuntamientos; además

<sup>153</sup> DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, citado en LÓPEZ MORA, Rebeca, *La participación ciudadana. Antecedentes desde la perspectiva mexiquense*, en PARRA TOLEDO, Araceli (coord.), *Gobernanza, una nueva organización para el desarrollo municipal sustentable*, UNAM-FES Acatlán, México, 2016, p. 27.

<sup>154</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, óp. Cit., p. 36 y ss.

<sup>155</sup> ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, óp. Cit., p. 83.

		de los requisitos de los miembros.
1855	<i>Decreto del Supremo Gobierno.</i>	136 artículos regulaban la administración municipal, quedando a cargo de la figura del intendente.
1865	<i>Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.</i>	Se establecieron los límites de la intervención del emperador en la administración municipal, así como la designación de facultades a los municipios.

Para la Constitución de 1917, donde actualmente se encuentran consagradas las bases de la organización político-administrativa de los municipios, sirvieron de antecedente los siguientes documentos: Plan del Zapote; Programa del Partido Liberal Mexicano; Partido Democrático; Plan de Valladolid; Plan de San Luis Potosí; Plan de Bernardo Reyes; Plan de la Empacadora; Plan de Guadalupe; Diversos ordenamientos municipalistas de Zapata, y la Ley General sobre Libertades Municipales.<sup>156</sup>

Los motivos principales por los cuales vieron la luz dichos documentos, fue buscar la supresión de las jefaturas políticas en los ayuntamientos debido a las condiciones de represión a la población, así como dotar de libertad y autonomía municipal en cuanto a su administración y organización, además de instaurar el principio de no reelección, contemplada desde el nivel federal.

Hasta este punto quedan desahogadas las bases generales sobre las cuales se cimenta la figura del municipio, bases que serán imprescindibles a posterioridad por la trascendencia que guarda este orden de gobierno con respecto a los temas

---

<sup>156</sup> *Ibidem.*, p. 89-91.

que atañen a esta investigación: participación ciudadana y medio ambiente en conjunto con la organización administrativa municipal.

Por otra parte, con lo hasta ahora analizado en este capítulo, hemos visto la manera en que los temas se interrelacionan entre sí; la importancia del desarrollo de la materia ambiental en el plano jurídico y hacia dónde se encuentra enfocada en la actualidad; el perfeccionamiento y evolución de la participación ciudadana y cómo la misma se encamina al fortalecimiento de las instituciones y de la democracia; el modo en que fue surgiendo el municipio y la contribución al federalismo bajo el cual se encuentra inmerso el país.

Estos elementos significan la base para el óptimo desenvolvimiento de lo que será analizado en los posteriores capítulos, los cuales tendrán por objeto el estudio las estructuras jurídicas, así como las instituciones y facultades de éstas en los tópicos señalados.

## CAPÍTULO 2. LEGISLACIÓN.

En el primer capítulo se dio cuenta de los antecedentes y evolución del medio ambiente, la participación ciudadana y el municipio, por lo que corresponde a este capítulo analizar la legislación en los tres órdenes de gobierno de los temas aludidos.

Tal como señalamos con anterioridad, la base del sistema jurídico nacional parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón por la cual analizaremos de aquellos artículos relacionados con los temas de esta investigación, lo que dará pauta a analizar los ordenamientos jurídicos secundarios a nivel federal.

De la misma forma serán expuestos los textos jurídicos del Estado de México con el objeto de estudiar las bases del medio ambiente y participación ciudadana, además de las facultades de los municipios en dichos tópicos, para así finalizar con la legislación aplicable al medio ambiente y participación de la ciudadanía dentro del municipio de Ixtapaluca.

### 2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Comenzaremos este estudio con la Ley Fundamental en virtud de establecer los presupuestos mínimos a observar para la legislación secundaria, la cual no puede contrariar a la Constitución, o bien, "...tanto las leyes como los tratados (internacionales) están por debajo de la Constitución, puesto que se requiere que las primeras 'emanen de ella' y los segundos 'estén de acuerdo con la misma.'"<sup>157</sup>

Señalado lo anterior, serán analizados del texto constitucional aquellos artículos concatenados a los tópicos de esta investigación, sin prescindir del enfoque de los derechos humanos mencionado en el capítulo anterior.

#### 2.1.1. Derecho a un medio ambiente adecuado.

Este derecho se encuentra consagrado en el quinto párrafo del artículo 4° de la Carta Magna, mismo que a la letra señala:

---

<sup>157</sup> B. FLORES, Imer, *Sobre la jerarquía normativa de leyes y tratados. A propósito de la (eventual) revisión de una tesis en Cuestiones Constitucionales*, No. 13, julio-diciembre de 2005, UNAM-IIJ, p. 235, en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/view/226>, consultado el 23 de enero de 2019.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.<sup>158</sup>

Cabe destacar que la primera aparición de este texto ocurrió con la reforma constitucional en junio de 1999, la cual estableció que “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.”, reforma que también modificó lo señalado en el primer párrafo del artículo 25 del ordenamiento jurídico en cuestión respecto a la rectoría del Estado del desarrollo bajo el criterio de integridad y sustentabilidad<sup>159</sup>, como posteriormente será abordado.

Hacia el año 2012, el artículo en cuestión fue objeto de modificaciones para establecerse la redacción actual. A este respecto, la autora Marisol Anglés Hernández afirma que el derecho a un medio ambiente sano tiene diversas perspectivas, partiendo del supuesto del Estado como garante de dicha prerrogativa. Así, el aspecto *sano* es correlativo con el derecho a la vida y a la salud de las personas; la perspectiva de la defensa del medio ambiente parte de la hipótesis en la que el Estado impedirá ciertas acciones que pongan en riesgo los ecosistemas; en cuanto a la protección, el titular del derecho se encontrará protegido por el Estado frente a terceros que dañen al medio ambiente, y la perspectiva procedural que conlleva a que el Estado permita al titular del derecho la participación en procedimientos que por cuya relevancia tenga consecuencias sobre el medio ambiente.<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup> Secretaría de Gobernación, *DECRETO por el que se Declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 8-feb-2012.

<sup>159</sup> Secretaría de Gobernación, *DECRETO por el que se declara la adición de un párrafo quinto al artículo 4o. Constitucional y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 28-jun-1999. Actualmente este párrafo se encuentra modificado mediante *Ídem.*, *DECRETO por el que se reforman los párrafos primero y último del artículo 25, así como el párrafo primero y tercero del apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 5-jun-2013.

<sup>160</sup> ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, *Derecho a un medio ambiente sano en México: de la constitucionalización a la convencionalidad* en CARBONELL, Miguel y Óscar Cruz Barney (coords.), *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, T. I, Serie Doctrina Jurídica No. 748, UNAM-IIJ, México, 2015, pp. 36, 38 y 39., en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bij/libros/9/4038/5.pdf>, consultado el 23 de enero de 2019.

Por otra parte, la autora en cuestión manifiesta que, a la luz de la disposición expresa de la responsabilidad ambiental y reparación del daño, fue expedida la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental anteriormente citada, a efecto de brindar certeza jurídica a lo dictado en la Constitución.

A nuestro parecer, este derecho consagrado en la Carta Fundamental cobra relevancia por ser la estructura del andamiaje legislativo que dará certeza jurídica al mandato constitucional; por tanto, encontramos relacionada la calidad del Estado como garante del medio ambiente sano y adecuado para el bienestar y desarrollo de los gobernados, toda vez que la legislación secundaria debe estar apegado a lo manifestado en la Ley Fundamental, estableciendo incluso la figura de la responsabilidad ambiental para quien ejecute algún daño o deterioro en el medio ambiente.

#### 2.1.2. Soberanía nacional: principio en la gestión ambiental.

Desde el punto de vista del autor Joel Guerrero González, la soberanía es la facultad del Estado para emitir mandatos que deben ser respetados en el orden interno del mismo, al tiempo que afirma su autonomía frente a otros Estados.<sup>161</sup>

A este respecto, el artículo 39 de la Constitución consagra el principio de la soberanía nacional al afirmar que:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público emana del pueblo y se instituye en beneficio de éste. El pueblo tiene en todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.<sup>162</sup>

Desde nuestra óptica, esta disposición puede ser estudiada en tres vertientes: la primera recae sobre la permanencia del poder soberano, la cual se encuentra en el pueblo; la segunda, la manera en que éste tiene facultad para desprender poderes

---

<sup>161</sup> GUERRERO GONZÁLEZ, Joel, *El concepto de soberanía en nuestra historia constitucional*, en BERNAL, Beatriz (coord.), *Memoria del IV congreso de historia del derecho mexicano* (1986), T. I, Serie C: estudios históricos, núm. 25, UNAM-IIJ, México, 1988, p. 504, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/721/32.pdf>, consultado el 28 de enero de 2019.

<sup>162</sup> Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857* en Diario Oficial de la Federación, 5-feb-1917.

públicos en aras de su beneficio, y la tercera, sobre el derecho inalienable de cambiar la forma de gobierno.

Señalado lo anterior, el pueblo ejerce el derecho soberano a través de los poderes públicos constituidos para tal finalidad, según lo dictado por el artículo 41 del ordenamiento jurídico aludido:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus régimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particularidades de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.<sup>163</sup>

Concatenado a esto, el artículo 49 de la Carta Magna dicta la División de Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales: “No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo (...)"<sup>164</sup>

Considerando lo antedicho, nos enfocaremos en lo que la Carta Fundamental dicta en lo que respecta a la gestión del medio ambiente.

Así pues, destaca el artículo 25 del ordenamiento jurídico citado al afirmar la rectoría del Estado mexicano del desarrollo nacional “...para garantizar que éste sea integral y sustentable (...)", criterio que se refuerza con lo prescrito en el séptimo párrafo:

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México*, Diario Oficial de la Federación, 29-ene-2016.

<sup>164</sup> Secretaría de Gobernación, *DECRETO que reforma el artículo 49 constitucional*, Diario Oficial de la Federación, 12-ago-1938 y *DECRETO que adiciona el artículo 131 y reforma el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 28-mar-1951.

<sup>165</sup> Párrafo reformado en: Secretaría de Gobernación, *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía*, Diario Oficial de la Federación, 20-dic-2013.

A la luz de lo mencionado en el párrafo quinto del artículo 4° del Ordenamiento Máximo, resaltamos que al derecho a un medio ambiente sano se adiciona el eje rector de la sustentabilidad, perspectiva que de igual manera se observa en el artículo 27 del ordenamiento referido, aunado a dos principios que encuentra la autora Tania García López: preservación y restauración del equilibrio ecológico.<sup>166</sup>

De la lectura del precepto constitucional 27 se desprende la propiedad originaria del territorio nacional y las bases por las cuales éste será regulado, como lo es en materia de propiedad privada, composición de tierras ejidales, aguas y mares, asentamientos humanos, entre otros; regulación que en todo momento se cimentará bajo supuestos de preservación y restauración del equilibrio ecológico. Es así como el tercer párrafo del dispositivo enunciado señala que:

En el municipio se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.<sup>167</sup>

Al tenor de lo transcrita observamos lo manifestado por la autora citada, toda vez que el aprovechamiento de los recursos naturales deberá realizarse con miras a la restauración del equilibrio ecológico, evitando todo acto que destruya los elementos inmersos en la naturaleza.

---

<sup>166</sup> GARCÍA LÓPEZ, Tania, *La constitución mexicana y los principios rectores del derecho ambiental*, en O. RABASA, Emilio (coord.), *La constitución y el medio ambiente*, Serie Doctrina Jurídica núm. 385, UNAM-IIJ, México, 2007, p. 47.

<sup>167</sup> Párrafo reformado en virtud de tres reformas: Secretaría de Gobernación, *DECRETO por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; se adicionan el artículo 73 con la fracción XXIX-C y el artículo 115 con las fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 6-feb-1976; Ídem, *DECRETO por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; y se adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 10-ago-1987, e Ídem, *DECRETO por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 6-ene-1992.

Para dar cumplimiento a lo ordenado con respecto a la emisión de medidas para garantizar el equilibrio ecológico, es el numeral 73 de la Carta Fundamental que faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia ambiental, tal cual se desprende de la fracción XVI base cuarta y la fracción XXIX-G.

En efecto, la fracción XVI base cuarta del numeral referido establece que el Congreso de la Unión está facultado, entre otros aspectos, para dictar leyes en materia de salubridad, para lo cual se cuenta con el Consejo General de Salubridad; previsto en la base primera del precepto citado. Este consejo está autorizado para expedir medidas en materia de prevención y combate de la contaminación ambiental, medidas que serán revisadas por el Congreso de la Unión en el ámbito de su competencia.

Por lo que respecta a la fracción XXIX-G, faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de medio ambiente y equilibrio ecológico mediante la concurrencia de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal:

**XXIX-G:** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, y en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Cabe aclarar que esta concurrencia, a decir del autor Manuel González Oropeza, es únicamente de carácter legislativo "...puesto que lo que se puede llamar 'concurrencia' administrativa o judicial puede contemplarse para todas las materias y no solo para la excepcional regla de la fracción XXIX-G."<sup>168</sup>

Con lo referido, podemos concluir que la soberanía nacional constituye una base primordial para la autodeterminación de los Estados. Por lo que respecta a este principio en materia ambiental, se traduce en la facultad de los tres órdenes de gobierno para establecer los cimientos de la administración y manejo de sus respectivos recursos naturales. Por lo tanto, la importancia de este principio radica en

---

<sup>168</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La dimensión constitucional del gobierno municipal*, H. Congreso del Estado de Guerrero LIX Legislatura-Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri", México, 2010, p. 217, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bij/libros/7/3030/13.pdf>, consultado el 31 de enero de 2019.

establecer las directrices de la política ambiental, cuestión que involucra a los sectores sector público, privado y social.

#### 2.1.3. Derecho a la información y participación ciudadana.

Por lo que respecta al derecho de acceso a la información serán analizados los preceptos constitucionales 6° y 8°, en tanto que para la participación ciudadana serán estudiados los artículos 26 y 35 en su fracción VIII.

Para el desarrollo de este apartado cabe recordar lo mencionado en el capítulo primero de esta investigación, en el sentido de que para la efectiva participación de la ciudadanía se requería estar plenamente informado sobre el tema o temas a decidir.

A este respecto, la Constitución de la República establece en su artículo 6° que la prerrogativa a tener acceso a la información será garantizada por el Estado<sup>169</sup>.

La fracción I del apartado A del artículo citado, nos resulta esencial en virtud de establecer que cualquier información de la administración pública de los tres órdenes de gobierno, se rige bajo el principio de máxima publicidad:

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

---

<sup>169</sup> Párrafo reformado en dos ocasiones: Secretaría de Gobernación, *Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 13-nov-2007, e *Id., Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Telecomunicaciones*, Diario Oficial de la Federación, 11-jun-2013.

Aunado a lo anterior, inmerso en la fracción III de esta potestad constitucional, encontramos que toda persona puede tener acceso a la información pública sin mediar justificación alguna.

Con base en ello, el ejercicio del derecho de petición contemplado en el artículo 8° cumplimenta al derecho de acceso a la información, toda vez que, conforme será analizado en los apartados correspondientes, la ciudadanía podrá pedir a la autoridad correspondiente la información que se requiera en materia ambiental por medio de un escrito, de manera pacífica y respetuosa, por lo que la autoridad queda obligada a pronunciarse respecto de la solicitud y hacerla saber al peticionario, tal como se desprende del precepto constitucional en comento.

Es así como la Carta Magna establece los pilares sobre los que descansará el derecho de acceso a la información en materia ambiental, base para hacer eficaz y efectiva la participación ciudadana.

Por lo que toca a la participación de la ciudadanía, en el primer capítulo de esta investigación analizamos los alcances conceptuales del tema en cuestión, poniendo de manifiesto que la esencia de la democracia es el ejercicio participativo de la sociedad, el cual se amplía con los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones y así poder orientar las políticas a implementar. Es por lo que en las siguientes líneas analizaremos aquellos artículos que, a nuestro juicio, contemplan la participación de la sociedad, como lo son el artículo 26 en materia de planeación democrática y la fracción VIII del diverso 35.

Así pues, del artículo 26 del texto Constitucional se desprenden las bases para el Plan Nacional de Desarrollo, el cual consiste, bajo la perspectiva del autor Francisco Javier Coquis Velasco, en "...la ordenación racional y sistemática de acciones que tiene como propósito la transformación de la realidad nacional, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la Constitución y las leyes establecen."<sup>170</sup>

---

<sup>170</sup> COQUIS VELASCO, Francisco Javier, *Sistema nacional de planeación*, en FERNANDEZ RUÍZ, Jorge (coord..), *La constitución y el derecho administrativo*, Serie Doctrina Jurídica núm. 744, UNAM-IIJ-CONACYT, 2015, p. 187, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bij/libros/9/4034/14.pdf>, consultado el 12 de febrero de 2019.

En este orden de ideas, partimos del apartado A del precepto 26 que a la letra señala: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.”

A su vez, el párrafo segundo de la disposición constitucional que se estudia cimenta las bases del plan nacional, esto es, mediante la democracia y la deliberación, para lo cual será necesario dictar los mecanismos de participación pertinentes para brindar solidez:

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal<sup>171</sup>.

Acorde a esta transcripción, el texto de la Carta Magna sienta las facultades del Ejecutivo Federal para establecer procedimientos de consulta y participación popular del sistema de planeación democrática mencionado en el primer párrafo de esta disposición, además de buscar la coordinación de la federación, entidades federativas y entes particulares con el fin de concertar la participación en la planeación, aunado a que también determinará los órganos encargados del proceso de planeación.

En suma, el precepto constitucional analizado enmarca las bases del Plan Nacional de Desarrollo, cuya base de planificación descansa en la democracia y deliberación, lo que implica un ejercicio de participación ciudadana a efecto consultar opiniones de diversos actores para orientar los programas y acciones a implementar. Dicho plan también contemplará el tema del medio ambiente, mismo que encuentra su fundamento en las disposiciones 17 y 18 de la Ley General del Equilibrio

---

<sup>171</sup> Párrafo reformado: Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política- electoral*, Diario Oficial de la Federación, 10-feb-2014.

Ecológico y la Protección al Ambiente, cuerpo normativo que será analizado en su oportunidad.

Por lo que respecta al artículo 35 de la Constitución General, cabe destacar que fue reformada en el año 2012; específicamente, a raíz de la adición de la fracción VIII, fue que se reconoció el derecho de la ciudadanía mexicana a participar en las consultas populares. Cabe recordar que esta es uno de los mecanismos de participación ciudadana, por lo que queda reconocido constitucionalmente en los siguientes términos:

**Artículo 35:** Son derechos del ciudadano mexicano<sup>172</sup>:

I. (...).

VIII: Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional (...).

La misma fracción establece las formalidades para ejercer esta prerrogativa mediante las siete bases que la conforman.

La consulta popular puede ser iniciada por el Titular del Ejecutivo Federal, cualquiera de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión con un porcentaje del treinta y tres por ciento de los integrantes, así como por el dos por ciento de los ciudadanos que integren la lista nominal de electores, de acuerdo con los incisos a), b) y c) de la base primera, caso en el cual no será sometida la petición a la aprobación mayoritaria del Congreso de la Unión; previa verificación a cargo del Instituto Nacional Electoral, quien organizará el ejercicio consultivo, conforme a la base cuarta. Cumpliendo dicho requisito, será el Congreso quien emita la convocatoria a participar en la consulta popular.

Un elemento que se desprende de las bases es el carácter vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo a nivel federal y para las autoridades en el ámbito de su competencia, siempre y cuando la participación total del ejercicio de la consulta

---

<sup>172</sup> Párrafo reformado y adición de la fracción VIII: Secretaría de Gobernación, *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política*, Diario Oficial de la Federación, 9-agosto-2012.

sea igual o mayor al cuarenta por ciento de la ciudadanía inscrita en la lista nominal de electores, según establece la base segunda.

Por otra parte, se observa una serie de restricciones a la consulta en la base tercera, motivo por el cual no será objeto de someter a este ejercicio las materias de derechos humanos ni la naturaleza de República representativa, democrática, laica y federal, temas reconocidos dentro del texto constitucional, así como la materia electoral, finanzas del Estado y lo concerniente a las Fuerzas Armadas de la nación. Para la verificación de dicha formalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación será la encargada de verificar la constitucionalidad de la consulta popular.

Como resultado del reconocimiento de este mecanismo en la Constitución emana la Ley Federal de Consulta Popular, ordenamiento jurídico que optimizará el mandato de la Ley Federal como se observará en líneas posteriores.

Conforme a la opinión del autor Marcial Rodríguez Saldaña:

...el espíritu de la reforma se encuentra en reconocer a los ciudadanos el derecho de intervenir directamente en los asuntos de interés público, de tal manera que su participación no se reduzca a la emisión de su voto en cada elección, sino que sea más frecuente en la toma de decisiones ya sea para la creación o aprobación de leyes o para la solución de asuntos de naturaleza política.<sup>173</sup>

En tal tesisura y con base en lo hasta ahora observado, podemos concluir que la Carta Fundamental otorga los principios para garantizar el acceso a la información y con ello, lograr el funcionamiento de la participación ciudadana en aras de que sea eficaz y eficiente en virtud de asegurar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Asimismo, por lo que hace a la materia ambiental, cualquier persona tiene la posibilidad de conocer las condiciones del medio ambiente de determinado lugar, pudiendo emitir opiniones y exigir la rendición de cuentas sobre el desempeño de la autoridad competente con el fin de prevenir daños y deterioro al

---

<sup>173</sup> RODRÍGUEZ SALDAÑA, Marcial, *Reforma constitucional y participación ciudadana en México*, en CARBONELL, Miguel et. Al., *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, UNAM, México, 2015, p. 548, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bij/libros/8/3845/22.pdf>, consultado el 7 de febrero de 2019.

medio ambiente<sup>174</sup>, fomentando así un criterio en la toma de decisiones, a la par que se fortalece la democracia.

#### 2.1.4. Municipio libre, medio ambiente y participación ciudadana.

Para la redacción de esta sección, partiremos del supuesto de que el municipio es la base de la organización política y territorial de la nación, tal cual asentamos en el capítulo anterior. Así, en este apartado será estudiado el artículo 115 de la Ley Fundamental en virtud de establecer las bases de organización del municipio, sin menoscabo de la reforma de 1999 en la que se agrega la participación ciudadana como eje fundamental de la administración municipal.

Anteriormente fue analizada la facultad del Congreso de la Unión para la expedición de leyes en materia ambiental, además de establecer las bases de la concurrencia de la federación, estados y municipios para hacer frente a los retos en la materia que se menciona. Por lo tanto, observamos que la materia ambiental involucra a diversos actores para hacer efectivo el mandato constitucional de garantizar el derecho a un medio ambiente sano.

A este respecto, el artículo 115 de la Ley Máxima fue objeto de reformas en el año de 1999<sup>175</sup>, de las cuales derivaron la inclusión de la participación ciudadana y vecinal, así como la participación de los municipios en materia ambiental, reservas y ordenamiento ecológico dentro del territorio correspondiente, aunado a las funciones y servicios que estarán dentro de su competencia, según lo dictado en los ocho incisos que conforman la fracción III: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques y jardines y su equipamiento, además de seguridad pública.

---

<sup>174</sup> HERRERA ESPINOZA, Agustina *et. Al.*, *op. Cit.*, p. 233.

<sup>175</sup> Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 23-dic-1999.

Conforme a lo anterior, a la fracción segunda, que dota de personalidad jurídica y manejo autónomo del patrimonio municipal, se le agregó un párrafo segundo que contempla la participación ciudadana y vecinal:

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

A decir de los autores Miguel Pérez López y Juvenal Alejandro Núñez Mercado, la introducción de esta figura trae como consecuencia que "...las leyes locales en materia municipal podrán fijar un marco referencial para que en los municipios determinen las reglas que atiendan a sus peculiares características, que hagan efectivas fórmulas de democracia participativa (directas, semidirectas o representativas), siempre dentro del esquema democrático que impone la ley fundamental (...)." <sup>176</sup>

Por lo que respecta en materia ambiental, la reforma en cita agregó a la fracción V del artículo 115 facultades en materia ambiental, como son, según el autor Salvador Valencia Carmona, los incisos c), d) y g) <sup>177</sup>:

**V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:**

**a) (...);**

**c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;**

**d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;**

---

<sup>176</sup> PÉREZ LÓPEZ, Miguel y Juvenal Alejandro Núñez Mercado, *La nueva estructura del derecho municipal mexicano. Notas sobre la reforma constitucional en materia municipal de 1999*, en *Cuestiones Constitucionales*, No. 4, enero-junio 2001, UNAM-IIJ, México, p. 262, en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5608/7300>, consultado el 12 de febrero de 2019.

<sup>177</sup> VALENCIA CARMONA, Salvador, *La reforma constitucional de 1999 al municipio*, en *Ibidem.*, p. 276.

**e) (...);**

**g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;**

En suma, la reforma reivindicó la importancia del municipio en cuanto a la participación ciudadana y medio ambiente, reforzando la idea de que es el municipio la base administrativa de organización de la República. Por lo tanto, al asegurar la participación ciudadana en la administración pública del municipio y al aumentar la injerencia de éste en temas ambientales, se desprende que la participación resultará uno de los pilares para el desarrollo de la política municipal en tópicos ambientales.

En suma, la Constitución Federal dicta los presupuestos mínimos a observar en materia de acceso a la información, participación ciudadana, medio ambiente y organización municipal, ejes que serán materializados en la legislación secundaria que a continuación se estudiará.

Del mismo modo, destacamos la forma de que de la propia Ley Fundamental hace efectiva la garantía a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de la nación, a la luz de establecer que del propio municipio deben erigirse las bases del ordenamiento ecológico con la participación de la ciudadanía; presupuestos constitucionales que, una vez concretizadas en los cuerpos normativos subyacentes, tendrán por resultado la armonización y seguridad jurídica del medio ambiente sano.

## **2.2. Legislación federal en materia de medio ambiente y participación ciudadana.**

Este apartado tiene por objeto el estudio de los cuerpos normativos a nivel federal que tengan injerencia en materia ambiental y de participación ciudadana; sin embargo, cabe resaltar que si bien es cierto que en la legislación que será estudiada menciona facultades de los municipios en los tópicos aludidos, también lo es que la especificación de dichas facultades queda relegada a los ordenamientos jurídicos emanados por el orden estatal de gobierno.

### **2.2.1. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.**

Anteriormente hicimos referencia a esta ley (también LGEEPA o ley marco) en virtud de relacionarse con diversos temas antes tratados, por lo que corresponde a este apartado analizar este cuerpo normativo, toda vez que su importancia radica en otorgar las bases generales para los tres órdenes de gobierno en materia ambiental. Destacamos que este ordenamiento entró en vigor en 1988 como respuesta a las demandas sociales por mitigar o erradicar el deterioro ambiental<sup>178</sup>.

Así pues, el primer precepto normativo confiere el carácter de ser ley reglamentaria de la Constitución Federal en todas aquellas disposiciones referidas a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y de protección al ambiente:

La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción.

Por tanto, las disposiciones de esta reglamentación son de carácter público cuyo objetivo es propiciar el desarrollo sustentable y sentar las bases en diversas materias, de las cuales haremos énfasis en aquellas que son relevantes para efectos de esta investigación, mismas que se encuentran en las fracciones I, VII, VIII y IX:

**I.** Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar<sup>179</sup>;

(...)

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

**VIII.** El ejercicio de atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, las entidades, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, bajo el principio de concurrencia previsto en el Artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución<sup>180</sup>;

---

<sup>178</sup> CARMONA LARA, María del Carmen, *op. Cit.*, p. XXV.

<sup>179</sup> Fracción reformada: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Decreto por el que se reforma el artículo 1o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y el artículo 1 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos*, Diario Oficial de la Federación, 5-nov-2013.

<sup>180</sup> Fracción reformada: Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, la Ley General para Prevenir y Sancionar los*

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

Damos cuenta con la transcripción anterior de que los fundamentos constitucionales analizados aterrizaran en esta ley, por lo que la importancia de dichas fracciones, a nuestro juicio, reside en asegurar la participación de la sociedad y la concertación entre los tres órdenes de gobierno en materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico.

Esto se concreta con la promoción de la participación social en el ámbito federal y estatal, en términos de lo establecido en la fracción XVI del artículo 5° y fracción XV del numeral 7°, respectivamente.

Aunado a ello, la LGEEPA delimita las facultades de los tres órdenes de gobierno, por lo que las potestades en materia ambiental y de ordenamiento ecológico en las demarcaciones municipales quedan descritas en las diecisiete fracciones de la disposición 8°, de las que destacaremos las siguientes: la formulación, evaluación, y conducción de la política ambiental municipal, contenida en la fracción I; formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico, según la fracción VIII; preservación y restauración del equilibrio ecológico derivado de los servicios descritos en la fracción III del artículo 115 Constitucional, de acuerdo con la fracción IX; difusión de información ambiental municipal, acorde a la fracción XIII, y la formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de

---

*Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente, la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, la Ley General de Bibliotecas, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, la Ley General de Cambio Climático, la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley General de Protección Civil, la Ley General de Cultura Física y Deporte, la Ley General de Sociedades Cooperativas, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, y la Ley Federal de Archivos, en Materia de Reconocimiento de la Ciudad de México como entidad federativa, sustitución del nombre de Distrito Federal y definición, en su caso, de las facultades concurrentes para las demarcaciones territoriales, Diario Oficial de la Federación, 19-ene-2018.*

protección al ambiente y de cambio climático, según lo contemplado en las fracciones XV y XVI.

Conforme a lo anterior, a los municipios les corresponde la elaboración de planes integrales que den pauta a programas y acciones específicas con el fin de arrostrar retos ambientales que se presenten dentro del territorio municipal, mismos que estarán en concordancia con las disposiciones estatales y la ley marco, sin prescindir de la prescripción constitucional.

Por lo que respecta al análisis de la participación ciudadana y el acceso a la información en materia ambiental, resaltamos que estas figuras fueron introducidas gracias a las reformas a la LGEEPA el 13 de diciembre de 1996<sup>181</sup>.

Esta reforma modificó la denominación del Título Quinto para contemplar los temas de Participación Social e Información Ambiental, mismos que se desarrollan en los capítulos I y II.

De este modo, el artículo 157 faculta al Gobierno Federal para la promoción de la participación social: “El Gobierno Federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.”<sup>182</sup>

Por su parte, la propia ley señala el concepto de información ambiental, contemplado en el segundo párrafo del precepto 159 Bis 3, misma que consiste en “...cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos.”

---

<sup>181</sup> AZUELA, Antonio, *Una década de transformaciones en el régimen jurídico del uso de la biodiversidad*, en SARUKHÁN, José (coord.), *Capital Natural de México, V. III, Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad*, CONABIO, México, 2008, p. 263, en [https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20III/III06\\_Una%20decada%20de%20transformaciones%20en%20el%20régimen%20jurídico.pdf](https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20III/III06_Una%20decada%20de%20transformaciones%20en%20el%20régimen%20jurídico.pdf), consultado el 14 de febrero de 2019.

<sup>182</sup> Artículo reformado: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Diario Oficial de la Federación, 13-dic-1996.

Tal información, a decir del numeral 159 Bis, será resguardada por el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, cuyo objeto será “... registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional, que estará disponible para su consulta (...)"<sup>183</sup>. La relevancia de dicho sistema radica en ser una instancia en la que la información ambiental estará disponible para cualquier ciudadano para su consulta, además de estar en concordancia con el mandato constitucional relativo a la publicidad de la información.

Por último, según lo manifiesta el último párrafo del precepto referido, este Sistema tendrá la participación de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para su debida integración<sup>184</sup>, la cual quedará a disposición de cualquier persona para su consulta, tal como lo asienta el artículo 159 Bis 3, previa requisición de manera escrita y especificando la información que se solicita así como los motivos, tal como se desprende del último párrafo de la disposición en commento.

Concluimos en señalar que la trascendencia de este cuerpo normativo recae en ser el eje central que fijará las bases para el desarrollo de la política ambiental nacional, de la misma manera que contempla las líneas de participación de los municipios, la intervención de la ciudadanía, así como el derecho al acceso a la información ambiental, temas en concordancia con los artículos constitucionales estudiados. Como consecuencia, estos ejes estarán vertidos en la legislación de los estados y municipios, conforme será detallado posteriormente.

#### 2.2.2. Ley General de Cambio Climático.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación en el año 2012<sup>185</sup>, y al igual que la anterior ley analizada, “Es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección al ambiente, desarrollo sustentable, preservación y restauración del equilibrio ecológico.”, además

---

<sup>183</sup> *Idem*.

<sup>184</sup> Párrafo adicionado: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Decreto por el que se reforma la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Diario Oficial de la Federación, 31-dic-2001, y reformando mediante reforma señalada en la nota 34.

<sup>185</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *DECRETO por el que se expide la Ley General de Cambio Climático*, Diario Oficial de la Federación, 6-jun-2012.

de establecer los parámetros a observar para hacer frente a los efectos adversos derivados del cambio climático, según lo establece el artículo 1°.

En su artículo 2° se establecen los objetivos a cumplir a lo largo de las ocho fracciones, una de las cuales, según lo establece la fracción III, es la regulación de acciones para conseguir la mitigación y adaptación al cambio climático. Por nuestra parte, destacamos el objetivo contenido en la fracción I toda vez que alude a la concurrencia de los órdenes de gobierno con el fin de establecer las políticas concernientes a la adaptación al cambio climático y de mitigación de los gases de invernadero, fracción que encontramos en concordancia con el quinto artículo; además de establecer las bases para la concertación con la sociedad, con base en la fracción VI<sup>186</sup>.

A este respecto, el séptimo artículo dicta las facultades de la federación en materia de cambio climático, de las cuales sobresale la formulación y conducción de la política nacional de la materia en comento, punto de concordancia para las políticas de cambio climático en el ámbito estatal y municipal, sin omitir la participación con la sociedad, conforme a la fracción XII.

De este modo, la federación establecerá los procedimientos de consulta a la sociedad en general, así como a los sectores públicos y privados para la formulación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y el Programa Especial de Cambio Climático, tal como lo dicta la fracción V.

En materia de acceso a la información, siguiendo lo establecido en el artículo 7°, se desprende de la fracción XIII que la federación integrará y actualizará el Sistema de Información sobre el Cambio Climático, el cual estará a la disposición del público, en los términos que serán comentados posteriormente.

Por lo que hace a las facultades del municipio en el tema que nos atañe, se encuentran expresadas en las doce fracciones del artículo 9°, de las cuales destacamos la contenida en la fracción I, que señala que en materia de cambio

---

<sup>186</sup> Fracción reformada: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cambio Climático*, Diario Oficial de la Federación, 13-jul-2018.

climático es correspondencia del municipio “Formular, conducir y evaluar la política municipal en materia de cambio climático en concordancia con la política nacional y estatal.”

A su vez, la fracción II manifiesta que la instrumentación de políticas y acciones para combatir los efectos del cambio climático deben ser correlativos con las siguientes herramientas jurídicas: el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático, el programa estatal en la misma materia y demás leyes aplicables; en materia de agua potable y saneamiento; ordenamiento ecológico y urbano; recursos naturales y protección naturales dentro del territorio municipal, y protección civil, residuos sólidos municipales y transporte público de pasajeros sustentable dentro de la circunscripción municipal.

Por su parte, el numeral 11 refiere que: “Las Entidades Federativas y los Municipios expedirán las disposiciones legales necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta ley.” Este mandamiento queda cumplimentado con la respectiva Ley de Cambio Climático del Estado de México y con las disposiciones normativas dentro del municipio de Ixtapaluca, conforme será analizado con posterioridad.

Aunado a lo descrito, la participación ciudadana manifiesta su importancia, desde nuestra perspectiva, al estar presente dentro de la gestión ambiental en materia de cambio climático, al establecer la disposición normativa 10° que la federación y las entidades federativas con la participación de sus municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, podrán suscribir convenios de coordinación o concertación con la sociedad en materia de cambio climático.

En el caso del derecho de acceso a la información en la materia queda tutelado en el numeral 106, el cual obliga a las autoridades correspondientes, en el ámbito de su competencia, brindar información cuando les sea requerida por cualquier ciudadano: “Toda persona tendrá derecho a que las autoridades en materia de cambio climático, así como la Comisión (Intersecretarial de Cambio Climático), el Consejo (de Cambio Climático) y el Sistema de Información sobre el Cambio

Climático pongan a su disposición la información que les soliciten en los términos previstos por las leyes.”

En lo concerniente a la participación ciudadana, la ley faculta a los tres órdenes de gobierno para que en el ámbito de su actuar promuevan la cooperación y concertación con la sociedad, según lo plasmado en el artículo 109: “Los tres órdenes de gobierno deberán promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución y vigilancia de la Política Nacional de Cambio Climático.”

Por último, afirmamos que la relevancia de este cuerpo recae en establecer los ejes en materia de cambio climático; como analizamos, permea la participación del municipio en la formulación de la política de cambio climático, así como la cooperación de la sociedad en la elaboración de acciones y políticas a implementar en el rubro citado. No es para menos el acceso a la información, potestad que puede ser ejercida por cualquier persona que tenga interés en la materia.

#### 2.2.3. Ley de Planeación.

Para el desarrollo de este apartado, cabe recordar la importancia del multicitado Plan Nacional de Desarrollo; descrito en líneas anteriores, rescatamos que su objeto es cimentar las bases del desarrollo económico, político y social a largo plazo de la nación.

Es así como este ordenamiento jurídico, expedido en 1983<sup>187</sup>, define la planeación nacional de desarrollo, según su artículo tercero, como:

...la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen<sup>188</sup>.

---

<sup>187</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Ley de Planeación*, Diario Oficial de la Federación, 5-ene-1983.

<sup>188</sup> Párrafo reformado en dos ocasiones: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Decreto por el que se reforman los artículos 2, párrafo primero y fracción III; 3; 8, párrafo segundo; 9, párrafo primero; 16, fracciones I y III; 17, fracciones I y II; 21, párrafo segundo; 27; 40, párrafo primero y 41 de la Ley de Planeación*, Diario Oficial

Con base en lo anterior, se desprende que una de las facultades del Poder Ejecutivo de la Federación constituye la promoción de actividades encaminadas a la protección al ambiente y el correcto aprovechamiento de los recursos naturales, sin prescindir de las demás materias que se enuncian; por lo tanto, dicha potestad del Ejecutivo forma parte de las estrategias del desarrollo nacional, tal como a continuación se expondrá, aunado al desarrollo libre del municipio y de la participación conjunta de la ciudadanía.

Es así como el artículo primero del ordenamiento en cuestión señala que las disposiciones establecidas son de orden público e interés social, las cuales tiene distintos objetos a establecer, uno de ellos, “Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal.”

Con base en ello, la fracción II describe otro objetivo: cimentar las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Éste, desde la perspectiva del autor Rogelio Montemayor, consiste en “...un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado.”<sup>189</sup>

Partiendo del supuesto de que la planeación se desarrollará bajo el principio de la democracia, la fracción V contempla a la participación social con el fin de enriquecer el Plan Nacional de Desarrollo: “Las bases de participación y consulta a la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus

---

de la Federación, 23-may-2002, y Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano, *Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y se reforma el Artículo 3o. de la Ley de Planeación*, Diario Oficial de la Federación, 28-nov-2016.

<sup>189</sup> MONTEMAYOR SEGUY, Rogelio, *El sistema nacional de planeación democrática*, en [Revista de Administración Pública](#), núm. 55-56, julio-diciembre, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1983, p. 21-22, en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18267/16415>, consultado el 19 de febrero de 2019.

representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley (...)"<sup>190</sup>

A este respecto, el precepto 2º contempla que: "La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país (...)"<sup>191</sup>

De la anterior lectura se desglosa que la planeación nacional deberá tener un criterio de desarrollo sustentable, además de otros mencionados. Para la consecución de este fin, el precepto en cuestión establece una serie de principios a observar, los cuales podemos resumir en los siguientes: la consolidación democrática en la vida de la ciudadanía, mejorando las condiciones económicas, sociales y culturales inmersos en un ambiente sano, según la fracción II<sup>192</sup>; la garantía del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la población, acorde a la fracción III<sup>193</sup>, y el fortalecimiento y respeto de la autonomía municipal, contenido en la V fracción<sup>194</sup>.

Es importante contemplar que, en el ámbito de la planeación democrática, tal como lo manifiesta el artículo 20, "...tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley."

Con ello podemos concluir que la trascendencia de esta ley se encuentra en erigir los pilares sobre los cuales se logrará el desarrollo de la nación, el cual debe realizarse con la participación de la sociedad, contemplando el desarrollo sustentable para poder garantizar la prerrogativa de un medio ambiente adecuado, aunado a

---

<sup>190</sup> Fracción reformada: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Planeación*, Diario Oficial de la Federación, 13-jun-2006, reformada y recorrida: *Id. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación*, Diario Oficial de la Federación, 16-feb-2018.

<sup>191</sup> Párrafo reformado en dos ocasiones, cuyas reformas se encuentran vertidas en las notas 48 y 50.

<sup>192</sup> Véase nota 50.

<sup>193</sup> *Ídem*.

<sup>194</sup> Fracción reformada: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Planeación*, Diario Oficial de la Federación, 20-jun-2011.

sentar las bases para el ejercicio de las facultades de los municipios de manera autónoma. Por tanto, se consolida la importancia de los tres ejes de esta investigación al formar parte del Plan Nacional de Desarrollo.

#### 2.2.4. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Previo al estudio de esta ley, resulta necesario señalar que es de implementación reciente dado que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de junio de 2018<sup>195</sup>, aunado a que tampoco ha sido objeto de modificaciones a la estructura normativa.

Sostiene el primer artículo que esta ley es reglamentaria del precepto 27 constitucional, por lo que sus disposiciones son de interés público y observancia general dentro de la nación, cuyo objeto podemos sintetizar de la siguiente manera: alcanzar la mejoría de los ecosistemas forestales del país a través del manejo íntegro y sustentable de los recursos forestales, bajo el principio de concurrencia analizado con anterioridad, medida consagrada en la fracción VI del segundo numeral, que menciona los objetivos generales de la ley en comento: “Promover la coordinación interinstitucional de los tres órdenes de gobierno que concurran en los territorios forestales.”

De la misma forma, es considerado objetivo general del texto legislativo el derecho de acceso a la información, según lo sostiene la fracción X del artículo que se estudia.

Por su parte, la participación social se encuentra recogido como un objetivo específico, según lo refiere la fracción XXXIV del tercer numeral, el cual afirma: “Garantizar la participación de la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, en la aplicación, evaluación y seguimiento de la política forestal.”

---

<sup>195</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Decreto por el que se abroga la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de febrero de 2003, se expide la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; y se reforma el primer párrafo al artículo 105 y se adiciona un segundo párrafo al mismo artículo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Diario Oficial de la Federación, 5-jun-2018.

Señalado lo anterior, esta ley determina las acciones a implementar por parte de los tres órdenes de gobierno en la ejecución de los planes y programas de política forestal, por lo que, acorde a la fracción I de la disposición 10°, es facultad de la federación la formulación y conducción de la política nacional del desarrollo forestal sustentable. Correlativo a lo anterior, el ámbito federal se encuentra facultado para “Diseñar, organizar y aplicar los instrumentos de política forestal previstos en esta Ley, garantizando una adecuada coordinación entre la Federación a través de sus diversas dependencias, las Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México.”

Al tenor de lo transrito, sostenemos que a los lineamientos de la política nacional forestal deben estar sujetas las acciones y programas del orden estatal y municipal. Por lo tanto, corresponde al municipio, en términos de la fracción I del artículo 13 y sin perjuicio de otras atribuciones, el diseño, la formulación y aplicación, acorde a la política nacional y estatal, de la política forestal municipal, además de promover la participación de organismos públicos, privados y no gubernamentales en proyectos de aplicación directa en materia forestal, tal como se desglosa de la fracción XIV.

Por su parte, para el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental en la esfera del desarrollo forestal sustentable, la ley que se estudia contempla la existencia del Sistema Nacional de Información y Gestión Forestal, el cual se encuentra inmerso dentro de los instrumentos de política forestal, cuyo objeto será, según el artículo 37, “...registrar, integrar, organizar, actualizar y difundir la información relacionada con la materia forestal, que estará disponible al público para su consulta y que se integrará al Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (...”

Como consecuencia de lo citado, este sistema formará parte del Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales mencionado en la LGEEPA, garantizando la publicidad de la información, por lo que toda persona podrá acceder a la información en materia forestal en posesión de las autoridades en el ámbito de su competencia, según lo refuerza el artículo 41.

Por lo que hace a la participación social, se encuentra consagrada en el diverso 146, el cual dispone que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, dependencia que será estudiada con posterioridad, en conjunción con la Comisión Nacional Forestal, desarrollarán mecanismos para la vinculación con la sociedad en materia forestal, por lo que es facultad del Ejecutivo Federal, a través de las autoridades mencionadas, promover la participación de la sociedad.

De esta manera resaltamos la importancia de los ejercicios consultivos a la luz del fortalecimiento de la democracia y de los planes en materia de medio ambientes, sumado al hecho de que dicha cooperación de la sociedad podrá realizarse en los tres órdenes de gobierno.

Resulta imperioso que destaquemos la importancia de esta ley, cuya fecha de publicación fue en 2018, toda vez que contempla el acceso a la información y los ejercicios participativos con la ciudadanía a fin de tener criterios suficientes a la hora de planificar las acciones y programas a implementar en materia forestal, ligada, a su vez, al medio ambiente. Tal como se examinó anteriormente, se parte del supuesto de una mejoría de las condiciones ambientales y ecológicas del territorio nacional, por lo que la federación dicta los lineamientos a seguir para la política en los órdenes estatales y municipales, los cuales deberán contemplar como eje a la participación ciudadana.

#### 2.2.5. Ley Federal de Consulta Popular.

Esta ley fue promulgada en marzo de 2014<sup>196</sup>, fecha desde la cual, al igual que el anterior cuerpo normativo, no ha sufrido modificación en su estructura normativa, además de regular uno de los mecanismos de participación ciudadana estudiados en la primera parte de esta investigación: la consulta popular.

Apuntado lo anterior, es reglamentaria de la disposición constitucional 35 en su fracción VIII, según refiere el artículo 1°, además de tener por objeto "...regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración

---

<sup>196</sup> Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se expide la Ley Federal de Consulta Popular*, Diario Oficial de la Federación, 14-mar-2014.

de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares.”, tal como lo señala el segundo precepto.

Dicta el tercer dispositivo que serán autoridades encargadas de la aplicación de esta ley el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Nacional Electoral, así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, desde sus esferas de competencia, destacando que la intervención de estas autoridades obedece a formalidades que enviste el procedimiento consultivo, como lo es el caso que la consulta sea propuesta por parte de la ciudadanía, en cuyo caso:

...es el Instituto Nacional Electoral el encargado de verificar que los nombres de quienes hayan suscrito la consulta popular aparezcan en la lista nominal de electores. Posteriormente, a quien corresponde revisar la constitucionalidad de la consulta es a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y debe ser convocada por el Congreso de la Unión. El órgano encargado de realizar la consulta popular el mismo día de las elecciones federales será el INE<sup>197</sup>.

Asimismo, el quinto precepto normativo señala que los temas de trascendencia nacional serán objeto de sometimiento al consenso de la ciudadanía, por lo que dicha relevancia será calificada por la mayoría de los legisladores presentes en las dos Cámaras; en caso de que la petición de consulta sea formulada por los ciudadanos, será la Suprema Corte la que se pronuncie sobre su constitucionalidad, tal como lo apunta el segundo párrafo del artículo en comento.

Por lo que hace a la vinculatoriedad del resultado del ejercicio participativo, señala el último párrafo del numeral 5º que: “El resultado de la misma es vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, así como para las autoridades competentes, cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.”

Por otra parte, se encuentra un listado de aquellos temas que no podrán ser objeto de someter a la consulta popular, tales como la restricción a los derechos humanos, los principios consagrados en el artículo 40 del Texto Constitucional,

---

<sup>197</sup> BOLIO ORTIZ, Juan Pablo y Héctor Joaquín Bolio Ortiz, *¿Es vinculante la consulta popular?*, en Hechos y derechos, núm. 47, septiembre-octubre, 2018, en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/12877/14427>, consultado el 24 de febrero de 2019.

materia electoral y finanzas del Estado, seguridad nacional, así como lo concerniente a las fuerzas armadas, como se desprende de las seis fracciones del dispositivo 11.

Antes de concluir, cabe recordar lo referido en lo que va de esta investigación: la información juega un papel relevante en la toma de decisiones. Así pues, el artículo 41 establece que el Instituto Nacional Electoral, autoridad encargada en lo procedural de la consulta popular en términos del numeral 35, será responsable de propiciar la discusión informada de las consultas convocadas por el Congreso de la Unión a través de los tiempos correspondientes del instituto en la radio y televisión.

Con lo mencionado del presente texto, destacamos que es un binomio indisoluble la información y la participación ciudadana, tal como queda plasmado en esta ley, pues es facultad de las autoridades competentes dotar de herramientas informativas a la ciudadanía para que, en el ámbito de un diálogo informado, sea efectiva la consulta a la ciudadanía.

Por otra parte, y con base en los documentos legislativos analizados, el nivel federal contempla como eje de la política nacional en materia ambiental, desde los temas estudiados relativos a ésta, a la participación informada de la ciudadanía, facultando a los estados federados y municipios a contemplar este eje rector en el ámbito jurisdiccional de su competencia, por lo que la legislación local y municipal debe ser acorde a la política nacional y a la propia Constitución, tal como hasta ahora lo hemos confirmado.

### **2.3. Regulación del Estado de México y Municipios en materia ambiental y participación ciudadana, a la luz de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.**

En anteriores líneas abordamos la legislación federal, partiendo de la Constitución, en materia de medio ambiente y participación ciudadana, además de las facultades de los municipios respecto a estos temas. Con base en ello, será objetivo de este apartado analizar el tratamiento que la legislación del Estado de México otorga a los municipios de su competencia en los tópicos mencionados, lo que dará pauta al estudio de los instrumentos jurídicos aplicables dentro del municipio de Ixtapaluca.

Dicho lo anterior, comenzaremos con el ordenamiento jurídico que, desde nuestro punto de vista, aterriza los principios de la Constitución Federal a la jurisdicción territorial mexiquense, además de cimentar los presupuestos mínimos a observar en cuanto a la política local: nos referimos a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México<sup>198</sup>, de la cual retomaremos aquellos preceptos relativos a los ejes temáticos de esta investigación.

Así pues, este ordenamiento contempla expresamente el derecho a un medio ambiente adecuado en el cuarto párrafo<sup>199</sup> del artículo 18, derecho que será garantizado por el estado mexiquense al señalar que las autoridades competentes “...ejecutarán programas para conservar, proteger y mejorar los recursos naturales del Estado y evitar su deterioro y extinción, así como para prevenir y combatir la contaminación ambiental.”, tal como lo establece el segundo párrafo de la disposición citada.

A su vez, el tercer párrafo del mismo precepto ordena que la legislación expedida en materia ambiental será tendiente “...en el fomento a una cultura de protección a la naturaleza, al mejoramiento del ambiente, al aprovechamiento racional de los recursos naturales, a las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático en el Estado y a la propagación de la flora y de la fauna existentes en el Estado (...).”<sup>200</sup>

Asentado con antelación, el desarrollo sustentable resulta ser uno de los principios a implementar en la política nacional, además de estar reconocido en el texto Constitucional. Dicho principio de la misma forma queda tutelado en el primer párrafo del multicitado artículo en los siguientes términos: “El desarrollo se basará en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, cuidando la integridad de

---

<sup>198</sup> Data la publicación de este ordenamiento en fecha 31 de octubre de 1917 para ser reformada de manera integral el 27 de febrero de 1995, según lo visto en [http://legislacion.edomex.gob.mx/constitucion\\_local](http://legislacion.edomex.gob.mx/constitucion_local), consultado el 25 de febrero de 2019: Poder Ejecutivo del Estado, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que reforma y adiciona la del 31 de octubre de 1917*, Gaceta del Gobierno, 27-feb-1995.

<sup>199</sup> Párrafo adicionado mediante: Poder Ejecutivo del Estado, *Decreto Número 25.- Con el que se tuvo a bien declarar aprobada, la adición de un tercer párrafo al artículo 18 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Gaceta del Gobierno, 11-jun-2001.

<sup>200</sup> Párrafo reformado: Poder Ejecutivo del Estado, *Decreto Número 179.- Por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 18 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Gaceta del Gobierno, 19-dic-2013.

los ecosistemas, fomentando un justo equilibrio de los factores sociales y económicos, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.”<sup>201</sup>

En síntesis, el artículo 18 de la Constitución estatal fundamenta el derecho a un medio ambiente adecuado, además de ordenar que la legislación expedida al efecto sea con miras a su adecuada protección sin prescindir que el desarrollo económico del estado sea bajo el criterio de sustentabilidad.

Para finalizar lo concerniente a la materia ambiental y sin perjuicio de lo anterior, en cuanto a la injerencia de los municipios en la materia de protección al ambiente, en el marco de las atribuciones de los mismos, dispone el numeral 126 que el titular del Poder Ejecutivo Estatal establecerá Regiones Ambientales y Centros Integrales de Residuos en cada región a través de los convenios de coordinación respectivos.

En lo tocante a la participación social, cabe recordar lo asentado en el primer capítulo en el sentido de que para hacer efectiva la cooperación de la ciudadanía se requieren de los mecanismos de participación ciudadana, instancias que, según el párrafo trece del precepto 11<sup>202</sup>, quedan como atribuciones del Instituto Electoral del Estado de México al tenor de lo que dispone el Código Electoral para el Estado de México, del cual serán analizados con posterioridad los dos mecanismos de participación ciudadana que se reconocen en la entidad federativa: la consulta popular y el referéndum, mismas que se encuentran inmersas en las disposiciones normativas de la Constitución Mexiquense.

---

<sup>201</sup> Párrafo reformado: Poder Ejecutivo del Estado, *Decreto Número 275.- Por el que se reforman el primer párrafo del artículo 18 y el primer párrafo del artículo 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Gaceta del Gobierno, 8-ago-2014.

<sup>202</sup> Párrafo reformado: Poder Ejecutivo del Estado, *Decreto Número 237.- Se reforman los artículos: el primer párrafo del 3, el segundo párrafo del 10, el 11, los párrafos primero, cuarto, quinto, octavo, décimo cuarto, décimo sexto, décimo noveno, vigésimo y vigésimo primero del 12, los párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto del 13, el último párrafo del 14, los numerales 4º y el 6º de la fracción VIII del 29, las fracciones II y III del 39, las fracciones VI, VII, VIII y el párrafo segundo del 40, el 44, el segundo párrafo del 45, las fracciones XXI en su primer párrafo, XLVIII y XLIX del 61, el primer párrafo del 86 Bis, el 116 y el último párrafo del 120; se adicionan el párrafo sexto recorriéndose los subsecuentes al 13, los párrafos cuarto y quinto al 17, los párrafos quinto y sexto al 39, la fracción IX al 40 y se deroga el párrafo segundo del 39 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Gaceta del Gobierno, 24-jun-2014.

Cabe destacar que para el ejercicio de la participación ciudadana resulta imprescindible, tal como se examinó en anteriores líneas, el derecho de acceso a la información, por lo que esta prerrogativa queda consagrada al tenor de lo dispuesto en el párrafo quince del artículo 5°, el cual reza: “Toda persona en el Estado de México, tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.”<sup>203</sup>

Redactado lo anterior, el referéndum se encuentra tutelado en el artículo 14 de la Carta Magna local, estableciendo que el titular del Poder Ejecutivo del estado podrá servirse de este mecanismo para someter a consulta las reformas y adiciones tanto al documento jurídico mencionado como las leyes emanadas por el Congreso Local, a excepción de las de carácter fiscal o tributario. Asimismo, la ciudadanía mexiquense podrá solicitar al Gobernador del Estado sean sometidas total o parcialmente los mencionados ordenamientos jurídicos, siempre y cuando lo hagan el veinte por cierto de los inscritos en la lista nominal de electores, previamente identificados y en un término de treinta días naturales posteriores a la publicación en la Gaceta del Gobierno, tal como se desprende del segundo párrafo.

En todo caso, según el último párrafo, la ley reglamentaria estatal, es decir, el Código Electoral para el Estado de México que será estudiado en su oportunidad, delimitará el procedimiento y formalidades que investirá el procedimiento de referéndum constitucional y legislativo<sup>204</sup>.

Por su parte, la consulta popular se encuentra regulada en la fracción VIII<sup>205</sup> del artículo 29 de la Constitución del Estado de México, contemplado como una

---

<sup>203</sup> Párrafo adicionado: Poder Ejecutivo del Estado, *Decreto Número 189.- Por el que se reforma el párrafo décimo cuarto y se adicionan los párrafos decimoquinto, décimo sexto y décimo séptimo, recorriéndose los subsecuentes del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Gaceta del Gobierno, 3-feb-2017.

<sup>204</sup> *Ídem*.

<sup>205</sup> Fracción adicionada: Poder Ejecutivo del Estado, *Decreto Número 120.- Por el que se reforman los párrafos octavo, decimoquinto y decimosexto del artículo 11; los párrafos primero, decimoprimero, decimotercero y decimosexto del artículo 12; y el artículo 75. Y se adicionan los párrafos cuarto y decimosexto, recorriéndose y adecuándose en su orden los subsecuentes, al artículo 11; las fracciones III, recorriéndose la actual III para ser IV, la actual IV para ser V y la actual V para ser VI y las fracciones VII y VIII al artículo 29, las fracciones XLVIII y XLIX, recorriéndose la actual XLVIII para ser L, al artículo 61; una fracción XLVI, recorriéndose la actual XLVI para ser*

prerrogativa de los habitantes de la entidad federativa; de su lectura se desprende que podrán ser solicitadas por el Gobernador Estatal, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la legislatura, así como por el conjunto de ciudadanos en equivalencia, por lo menos, del dos por ciento de inscritos en la lista nominal de electores, tal como se desprende de los tres incisos de la base primera.

Al igual que lo estudiado en la Constitución Federal, los resultados del ejercicio consultivo serán vinculantes para el poder Ejecutivo y Legislativo local y las autoridades competentes, cuando la participación total sea mayor o igual al cuarenta por ciento de ciudadanos inscritos en las listas de electores, según lo dicta la base segunda; no obstante, existen temas que no podrán ser objeto de consulta, como la restricción de derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución Federal como en la del estado de México; los principios consagrados en el artículo 40 de la Carta Magna ni los establecidos en el artículo 3º de la Carta Estatal; materia electoral; finanzas del estado, así como la seguridad mexiquense, como se desprende de la base tercera.

Por lo que respecta a las autoridades competentes en los ejercicios consultivos, será la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado y el Instituto Electoral del Estado de México, tal como se desprende de lo asentado en la tercera y cuarta base, respectivamente.

En suma, los mecanismos de participación ciudadana reconocidos en la Constitución del Estado mexiquense son el referéndum y la consulta popular, cuyas formalidades procedimentales quedan descritas al tenor del Código Electoral del Estado de México.

Continuando con el aspecto de la participación ciudadana, resulta imprescindible hacer referencia a la planeación del desarrollo económico dentro del Estado, el cual encuentra su fundamento en el artículo 139 del ordenamiento jurídico que se analiza: “El desarrollo de la entidad se sustenta en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, que imprima solidez, dinamismo, competitividad,

---

*XLVII al artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Gaceta del Gobierno, 7-ago-2013.*

permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la libertad y la democratización política, social y cultural del Estado y que tiene como base el Plan de Desarrollo del Estado de México.”

La autoridad encargada de su formulación, aprobación, desarrollo, ejecución, control y evaluación es el Titular del Poder Ejecutivo, o bien, el Gobernador del Estado, según lo dicta la fracción VI del artículo 77.

El proyecto de desarrollo de la entidad federativa contemplará temas concernientes al medio ambiente y desarrollo sustentable, tal como se estudiará con posterioridad, además de ser enriquecido con la participación de los ciudadanos, conforme a lo dispuesto por el párrafo tercero de la primera fracción del precepto que se estudia: “Los ciudadanos del Estado, individualmente o a través de agrupaciones legalmente constituidas podrán participar en el proceso de planeación democrática en los términos establecidos por las leyes para la formulación de planes y programas estatales, municipales, regionales y metropolitanos para la integración social de sus habitantes y el desarrollo de las comunidades.”

Por otra parte, el segundo párrafo de la fracción citada faculta a los municipios para la elaboración de sus respectivos planes de desarrollo, los cuales estarán en concordancia con el plan estatal y federal; por lo tanto, resaltamos que la participación ciudadana y el medio ambiente serán parte en los proyectos de desarrollo de las circunscripciones municipales.

En virtud de lo hasta ahora estudiado, la Constitución del Estado de México establece las bases de organización dentro de su jurisdicción, por lo que las disposiciones de este cuerpo normativo serán aplicables para los municipios que conforman la entidad federativa. A la luz de lo anterior, a la legislación local que se derive de los temas objeto de esta investigación, quedarán obligados al cumplimiento y observancia de lo emanado en la Constitución mexiquense, al igual que los ordenamientos jurídicos municipales.

### 2.3.1. Código para la Biodiversidad del Estado de México<sup>206</sup>.

Este ordenamiento se caracteriza por ser la base reglamentaria en materia ambiental en el Estado de México, dado a que es un objetivo general de este Código “Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar”, tal como al efecto se señala en la primera fracción del artículo 1.2.

En este entendido, el objeto de este cuerpo normativo es regular cinco materias relativas al medio ambiente, las cuales se encuentran contempladas en las cinco fracciones del artículo 1.1, a saber: “I. Equilibrio Ecológico, la Protección al Ambiente y el Fomento al Desarrollo Sostenible; II. Fomento para el Desarrollo Forestal Sostenible; III. Prevención y Gestión Integral de los Residuos; IV. Preservación, Fomento y Aprovechamiento Sostenible de la Vida Silvestre; V. Protección y Bienestar Animal.” Estas materias serán desarrolladas con posterioridad.

La razón de la regulación de los tópicos citados radica en formar parte de una proyección del Estado en llevar a cabo diversos fines, como puede examinarse en el segundo párrafo del artículo en cuestión:

Se regulan estas materias con el fin de impulsar y promover la conservación, la preservación, la rehabilitación, la remediación, el mejoramiento y el mantenimiento de los ecosistemas, la recuperación y restauración del equilibrio ecológico, la prevención del daño a la salud y deterioro a la biodiversidad y los elementos que la componen en su conjunto, la gestión y el fomento de la protección al medio ambiente y la planeación ambiental, el aprovechamiento y el uso sostenible de los elementos y recursos naturales y de los bienes ambientales, la internalización y la distribución en forma justa de los beneficios y costos derivados sustentados en proporcionar certidumbre a los mercados en el marco de las políticas establecidas para el desarrollo sostenible en el Estado.

En este orden de ideas, a la luz de garantizar el derecho consagrado en los textos Constitucionales hasta ahora estudiados, súmase el objetivo general de fomentar la participación conjunta con la sociedad, como lo establece la fracción V

---

<sup>206</sup> Poder Ejecutivo del Estado, *Decreto Número 183.- Código para la Biodiversidad del Estado de México*, Gaceta del Gobierno, 3-may-2006.

del precepto 1.2: “Fomentar la participación corresponible de la sociedad en las acciones de preservación, remediación, rehabilitación y restauración del equilibrio ecológico y del medio ambiente y de todas las actividades en favor de la protección a la biodiversidad.”

Es así como las autoridades en el ámbito de su competencia quedan constreñidas en orientar programas y acciones tendientes, en síntesis, en maximizar los beneficios que proporcionan los recursos naturales, además del uso racional de los mismos, así como procurar el cuidado, protección y conservación del medio ambiente bajo un criterio de cooperación y coordinación con la sociedad. A este respecto, y en virtud de lo establecido en la disposición 1.5, corresponde al Poder Ejecutivo Local, los Ayuntamientos y al Tribunal de los Contencioso Administrativo de la entidad mexiquense, la aplicación del Código para la Biodiversidad local.

Por tanto, es competencia de las autoridades mencionadas, la formulación, conducción, vigilancia y evaluación de programas, acciones, planes y políticas en los ámbitos relativos a la protección ambiental, ajustando su actuación al Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Estatal de Desarrollo, así como a los planes y programas de desarrollo municipales dentro del marco jurídico aplicable, sin omitir la promoción de la participación social a través de la celebración de convenios de concertación con los sectores social y privado. Lo anterior, contenido en las fracciones II y VI del precepto 1.6, respectivamente.

Sin perjuicio de lo anterior, el Código en contexto dota a la ciudadanía del mecanismo de la denuncia, dispuesto en el artículo 1.8, que a la sazón señala: “Toda persona podrá presentar denuncia ante las autoridades correspondientes de hechos, actos u omisiones que constituyan infracciones a las disposiciones del presente Código y su reglamentación.” En este entendido, apunta el segundo párrafo, basta el señalamiento de los hechos que constituyan la base de la denuncia para que se dé el seguimiento correspondiente, mientras que el tercer párrafo reconoce el derecho de toda persona física o jurídica colectiva para ejercitar las acciones que otorga el Código.

Con lo hasta ahora referido, damos pauta en señalar que el Código para la Biodiversidad para el Estado de México resulta ser la base sobre la que descansa la organización política en materia ambiental de los municipios y demás autoridades en la esfera de sus facultades, dado que dispone las medidas generales a seguir para los temas citados en las cinco fracciones del precepto 1.1, además de incluir a la concertación con la ciudadanía ampliando el esquema de actuación con la figura de la denuncia. Por último, y no menos importante que lo estudiado, el actuar de las autoridades mencionadas estará adherido a la garantía del derecho a la transparencia y acceso a la información pública, según lo dispuesto en la fracción VIII del numeral 1.6; garantía que, como expusimos anteriormente, constituye un elemento fundamental para la participación de la sociedad.

### 2.3.2. Ley de Cambio Climático del Estado de México.

En las disposiciones de esta legislación, publicada en 2013<sup>207</sup>, se abordan los elementos esenciales referentes a la adaptación del cambio climático, así como el amortiguamiento de las emanaciones de gases de efecto invernadero.

Es así como el primer artículo de esta ley señala que sus disposiciones normativas contenidas son de orden público, interés social y de aplicación en el territorio del Estado de México, cuyo objetivo es “...establecer las disposiciones para lograr la adaptación al cambio climático, así como la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero y será aplicada de conformidad con la Ley General de Cambio Climático.”

De lo anterior destacamos esta concordancia entre las disposiciones contenidas en la ley citada, por lo que la ley estatal deberá estar en armonía con los presupuestos contenidos en la homóloga ley federal, tal como será estudiada en su oportunidad.

Resulta relevante mencionar que la presente ley parte del supuesto de garantizar el derecho a un medio ambiente sano y adecuado, expresión manifestada

---

<sup>207</sup> Poder Ejecutivo del Estado, *Decreto Número 181.- Por el que se aprueba la Ley de Cambio Climático del Estado de México*, Gaceta del Gobierno, 19-dic-2013.

en la primera fracción del segundo artículo, dentro del marco de objetivos específicos: “Garantizar el derecho de toda persona a un ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.”

Partiendo de lo anterior, sin prescindir de la respectiva definición de los principios e instrumentos de la política estatal en materia de cambio climático, prevista en las fracciones III y IV del artículo que se analiza, correspondientemente, destacamos que el ejercicio de la participación ciudadana forma parte de las finalidades particulares, potestad resguardada en la fracción V de la disposición en comento: “Garantizar la participación corresponsable e informada de los habitantes del Estado de México, en forma individual o colectiva, en materia de cambio climático.”

En este orden de ideas, las autoridades competentes desde la esfera de sus atribuciones quedan obligadas a la observancia de las disposiciones contenidas en el texto normativo que se expone, siendo éstas el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de México, así como los municipios, tal como se desprende de las tres fracciones que componen al quinto artículo. Con base en esto, quedan sujetos los municipios a informar y promover la participación de la sociedad en materia de cambio climático, en el ámbito de sus facultades.

A este respecto, la octava disposición detalla las facultades de los municipios en materia de cambio climático, de las cuales enfatizamos las contenidas en las fracciones I, II y VIII por contener la idea correlativa a los temas principales de esta investigación.

Señala la fracción I que una de las atribuciones de los municipios es la formulación, conducción y evaluación de la política municipal en el rubro de cambio climático, que debe estar supeditada a la política estatal y nacional, para lo cual, conforme a la segunda fracción, debe formularse, expedirse y vigilar el cumplimiento

del Programa de Acción Climática de los Municipios, programa que será alimentado con la participación de la sociedad, de acuerdo con la fracción VIII.

Para el ejercicio de la colaboración con la ciudadanía, resulta indispensable que ésta se encuentre debidamente informada sobre los temas a tratar, por lo que corresponde a los Ayuntamientos que conforman el estado mexiquense realizar campañas de educación e información que tendrán por objeto la sensibilización de la población sobre el cambio climático, según se desprende del segundo párrafo del artículo 42.

Aunado a esto, el numeral 43 dispone que toda persona tendrá derecho al acceso a la información que se encuentre bajo resguardo de las autoridades aludidas con anterioridad, prescindiendo del acreditamiento de personalidad e interés jurídico.

Por otra parte, señala el artículo 48, la autoridad encargada de la participación ciudadana en materia de cambio climático y evaluación del Programa Estatal de Acción ante el Cambio Climático del Estado de México<sup>208</sup>, corresponde al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, autoridad prevista en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, que posteriormente será analizada. Dicta el segundo párrafo que “...dicha entidad procurará la equidad de género y la participación de los sectores de la población más vulnerables al cambio climático, así como a representantes de instituciones académicas y centros de investigación.”

Con lo analizado, cabe concluir que los puntos importantes de esta legislación son la expedición de programas, acciones y políticas conjuntas dentro del territorio mexiquense en materia de cambio climático, cuyas disposiciones serán cumplimentadas en el ámbito de las atribuciones, entre otras autoridades, de los Ayuntamientos con la correlativa participación de la ciudadanía, la cual podrá involucrarse a través del Comité de Planeación citado, a la luz de lo dispuesto en la Ley de Planeación estatal, para cuyo ejercicio es facultad de los municipios informar a la población para la efectiva participación en estos ejercicios.

---

<sup>208</sup> Señala el artículo 23 de la Ley que se examina que consiste en un programa que ordena objetivos, metas y prioridades, además de las acciones y proyectos a realizarse a corto, mediano y largo plazo, cuya finalidad es conseguir la adaptación al cambio climático y la mitigación de los gases de efecto invernadero, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

### 2.3.3. Ley de Planeación del Estado de México y Municipios<sup>209</sup>.

Al igual que la ley homóloga a nivel federal, en este documento se establecen los objetivos para el desarrollo del Estado de México, así como en los municipios pertenecientes. Bajo esta perspectiva, se estudiarán los preceptos relacionados a la perspectiva ambiental y el papel de la sociedad dentro de la planeación, así como la adecuación de esto en la esfera municipal.

El primer artículo establece los objetivos del citado cuerpo normativo, de los cuales destaca el establecimiento de normas que darán sustento a la participación democrática de los habitantes del estado federado de México, así como de grupos y organizaciones sociales y privados en la elaboración, ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo del Estado de México, así como de los planes de desarrollo de los municipios.

De esto se desprende que el Plan de Desarrollo del Estado de México será el documento sobre el que serán vertidos aquellos programas, acciones y políticas que contribuirán al desarrollo del estado mexiquense, así como en los municipios que lo conforman, los cuales a su vez tendrán facultades para el diseño de su propio instrumento de desarrollo. Cabe destacar que en la planeación tendrá lugar la participación de la sociedad en virtud del carácter democrático que lo enviste; lo anterior, de conformidad con el artículo 3º de la ley en cita.

Por lo tanto, la coordinación del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial estatales, así como los Ayuntamientos, según el artículo 2º, deberá realizarse en conjunto "...con la participación responsable y consciente de los habitantes y diversos grupos y organizaciones sociales y privados, en que se recogerán sus aspiraciones y demandas para incorporarlas a la estrategia de desarrollo."

Por otra parte, los principios sobre los cuales descansa la planeación democrática son descritos en el cuarto precepto, al tenor de las siguientes palabras:

---

<sup>209</sup> De acuerdo con la última parte de la ley que se estudia, su publicación fue el 21 de diciembre de 2001 mediante el decreto número 44; sin embargo, no existe tal publicación en el Periódico Oficial del Estado.

La planeación democrática para el desarrollo se sustenta en los principios de igualdad, no discriminación, simplicidad, claridad, congruencia y proximidad de los habitantes del Estado de México, así como de previsión, unidad y flexibilidad en la coordinación, cooperación y eficacia para el cumplimiento de los objetivos y eficiencia en la asignación, uso, destino de los recursos y el cuidado del medio ambiente (...)<sup>210</sup>.

Es así como el instrumento de planeación democrática deberá contemplar el desarrollo y cuidado del medio ambiente, por lo que las autoridades en el ámbito de su competencia quedan sujetas a la observancia de cumplir con este mandato.

Como consecuencia de la consideración de aspectos ambientales en el progreso del estado, el quinto precepto recoge como objetivo de la planeación democrática la concordancia de los diversos fines contemplados tanto en la Constitución del estado como en el Carta Magna de la nación, de los cuales destacamos el fin ambiental y el respeto a la autonomía municipal: “La planeación democrática para el desarrollo se sustenta en los principios de igualdad, no discriminación, simplicidad, claridad, congruencia y proximidad de los habitantes del Estado de México, así como de previsión, unidad y flexibilidad en la coordinación, cooperación y eficacia para el cumplimiento de los objetivos y eficiencia en la asignación, uso, destino de los recursos y el cuidado del medio ambiente.”

Establecido lo anterior, consideramos oportuno mencionar acerca del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, figura citada en el estudio de la anterior legislación, encargada de la promoción de la participación ciudadana en materia de cambio climático. Conforme al párrafo tercero del artículo 40, “...es la instancia de coordinación de los ayuntamientos, el estado y la federación, para efecto de transparentar la concertación, la ejecución y evaluación de planes y programas federales y estatales en cada uno de los municipios del estado.”<sup>211</sup>

---

<sup>210</sup> Párrafo reformado: Poder Ejecutivo del Estado, *Decreto Número 504.- Por el que se reforma el artículo 4 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*, Gaceta del Gobierno, 25-ago-2015.

<sup>211</sup> Párrafo adicionado: Poder Ejecutivo del Estado, *Decreto número 92.- Con el que se reforman los artículos 40 en su primer párrafo; 50 en sus fracciones II, III, IV y V. se adicionan los párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto al artículo 40; las fracciones IX y X del artículo 46; la fracción VI al artículo 50. se derogan el último párrafo del artículo 46, de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*, Gaceta del Gobierno, 22-nov-2004.

Describa la función principal del Comité, en virtud de lo dictado en el precepto 13, el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios se alimenta de la participación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, además de los ayuntamientos y la sociedad del Estado de México, por lo que dicho comité funcionará como enlace de coordinación entre los intervenientes en el sistema de planeación estatal: de ahí la importancia de convocar a la ciudadanía.

Por último, son atribuciones de los ayuntamientos en materia de planeación la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Municipal y los programas que deriven, propiciando la intervención del gobierno estatal, grupos y organizaciones sociales y privadas en conjunción con la ciudadanía mexiquense. Esta cooperación resultará necesaria en el proceso de planeación para el desarrollo municipal; esto, en virtud de la formulación del Plan de Largo Plazo del Municipio, cuyos objetivos se encuentran sujetos a treinta años, pudiendo ser modificado en un periodo trienal; lo anterior, con fundamento en las fracciones I, VII y X, respectivamente, del artículo 19.

En virtud de lo analizado, la participación de la sociedad y el tema ambiental resultan objetivos de la planeación a nivel estatal, por tanto, piedra angular en la planeación de desarrollo dentro de la esfera municipal. Con ello, damos cuenta de la concordancia de la legislación estatal con lo establecido en la federal y en la propia Carta Magna, además de fortalecer la democracia con la consulta a la sociedad desde la base del sistema federalista: el municipio.

#### 2.3.4. Ley Orgánica Municipal del Estado de México<sup>212</sup>.

Antes de adentrarnos en el análisis de esta ley, consideramos pertinente señalar que el objeto de las leyes que contienen los cimientos organizacionales de los municipios es:

...establecer las bases generales del gobierno y de la administración municipal, su estructura, organización y funcionamiento. En ella se disponen, entre otras cosas, las bases para la constitución de los Ayuntamientos, como órgano

---

<sup>212</sup> Poder Ejecutivo del Estado, *Decreto Número 164.- Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, Gaceta del Gobierno, 2-mar-1993.

colegiado de gobierno municipal; las funciones que competen a éste, al Síndico, al Presidente Municipal y a sus principales colaboradores, como: el Tesorero Municipal y el Secretario del Ayuntamiento, entre otros<sup>213</sup>.

Con base en esto, el fundamento organizativo y administrativo de los municipios mexiquenses se encuentra en la Ley Orgánica expedida para tal efecto, cuyas disposiciones se encuentran con estricto apego al artículo 115 de la Constitución de la República: el municipio libre como base de la división territorial y organización política de la nación, tal como se desprende del segundo párrafo del artículo primero de la ley en comento.

La concreción de lo mencionado se encuentra en el tercer artículo al señalar que “Los municipios del Estado regularán su funcionamiento de conformidad con lo que establece esta Ley, los Bandos municipales, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables.”

Por lo que hace a la estructura política y administrativa de los ayuntamientos, se compondrán por las siguientes figuras: un presidente municipal, síndicos y regidores; cabe resaltar que en función del total de habitantes por cada municipio será la cantidad de síndicos y regidores, según se advierte de las cuatro fracciones del precepto 16.

Partiendo de lo anterior, y a la luz del artículo 31, serán analizadas las atribuciones de los ayuntamientos, de las cuales mencionaremos las relativas a los temas de esta investigación.

Es así como la fracción I del artículo 31 apunta que una de las facultades es la expedición y, en su caso, realizar reformas al Bando Municipal, sin prescindir de los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas que serán aplicables dentro del territorio municipal. Con base en esto, señalamos que el Bando Municipal será el documento jurídico que dará orden a la organización interna de los municipios, conforme en líneas posteriores se examinará.

---

<sup>213</sup> Secretaría de Gobernación, *Guía básica para el fortalecimiento jurídico municipal del ayuntamiento*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México, s.a., p. 140, en [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/tomo\\_del\\_ayuntamiento.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/tomo_del_ayuntamiento.pdf), consultado el 4 de marzo de 2019.

Con base en ello, es importante mencionar que, en el ámbito del contenido elemental del Bando Municipal, la fracción VIII del artículo 162 contempla la protección ecológica y la mejoría del medio ambiente, por lo que serán señaladas las autoridades encargadas de cumplir con este mandato.

Además de ello, el actuar de los Ayuntamientos contempla la división territorial del municipio en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas, conforme a lo instruido en la fracción V del artículo citado. Por lo tanto, de esta subdivisión derivarán las autoridades que tendrán actuación dentro del territorio, tales como los Delegados, Subdelegados y Consejos de Participación Ciudadana, los cuales, de conformidad a la fracción XII, serán elegidos mediante sufragio que convocarán los ayuntamientos.

A su vez, la fracción XXI apunta que es facultad de los Ayuntamientos la formulación, aprobación y ejecución del Plan de Desarrollo municipal y los programas concernientes. Como lo estudiamos, en este documento se encuentran plasmados ejes que marcarán el desarrollo social, político y económico de acuerdo con las necesidades de cada municipio mexiquense, lo cual también se verá reflejado en el Plan de Desarrollo del municipio de Ixtapaluca.

Por lo que hace a la materia ambiental, la fracción XXIII fundamenta que el actuar de los ayuntamientos será la realización de acciones con el fin de “Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente, así como generar las acciones necesarias a fin de crear áreas verdes que permitan mejorar la calidad de vida y convivencia social de los habitantes del municipio, establecidos como espacios públicos de conservación ambiental.”

En última instancia de las atribuciones de los Ayuntamientos, se encuentra el fomento de la participación ciudadana; reza la fracción XXXIII que los Ayuntamientos están facultados para “Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio.” Hacemos hincapié en esta atribución toda vez que la esfera municipal es el vínculo más cercano con la ciudadanía, por lo que consideramos no ser para menos la

potestad de los ayuntamientos convocar a la ciudadanía para fomentar los vínculos entre la autoridad y los gobernados.

De conformidad a lo abordado, la administración de los municipios se rige, además de los documentos jurídicos antes estudiados, por la presente ley y los Bandos municipales que al efecto sean expedidos, cuyo contenido normativo estará acorde a las necesidades de cada municipio; no obstante, esta normatividad queda sujeta a la ley analizada, a la constitución local y a la propia Constitución Federal.

Así pues, para llevar a cabo la labor administrativa municipal, el ayuntamiento contará con la organización de autoridades que estarán facultadas para la realización de diversas acciones dentro de su esfera de competencia. Dicha organización la encabeza la presidencia municipal, seguido de síndicos y regidores, además de las autoridades auxiliares enunciadas anteriormente, sin prescindir de los consejos de participación ciudadana, así como por los titulares de diversas dependencias de las cuales se sirve el régimen municipal para el despacho de sus potestades.

#### 2.3.5. Plan de Desarrollo para el Estado de México<sup>214</sup>.

En líneas anteriores aludimos a la importancia del documento que se analizará, la cual radica en contener los ejes centrales, políticas, acciones y programas que serán implementados con la finalidad de transformar la realidad social, tal como se desprende del segundo considerando del decreto por el que se ordena la emisión del Plan de Desarrollo:

...la planeación del desarrollo fija objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en la factibilidad social, asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinando acciones y evaluando resultados en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales;<sup>215</sup>

De esta transcripción destacamos que en la planeación se encuentra inmerso el tema ambiental y de aprovechamiento racional de los recursos naturales, por lo

---

<sup>214</sup> Poder Ejecutivo del Estado, *Decreto por el que se emite el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023*, Gaceta del Gobierno, 15-mar-2018.

<sup>215</sup> *Idem*.

que este tema tendrá lugar para la creación y gestión de planes, programas, estrategias y acciones a implementar dentro de la circunscripción territorial mexiquense, lo que involucra a los municipios que lo conforman.

En la siguiente tabla se reproduce la estructura del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, de conformidad con el propio documento<sup>216</sup>:

**Tabla #5: Estructura del Plan de Desarrollo del Estado de México<sup>217</sup>:**

ESTRUCTURA ESTRATÉGICA DEL PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO 2017-2023				
OBJETIVO DEL PDEM	HACER DEL ESTADO DE MÉXICO UNA POTENCIA DEL SIGLO XXI QUE, CON BASE EN LA INNOVACIÓN Y EL CONOCIMIENTO, TRANSFORME SUS ACTIVIDADES SOCIALES, PRODUCTIVAS E INSTITUCIONALES PARA CONVERTIRSE EN UN MODELO DE DESARROLLO JUSTO, PLURAL, INCLUYENTE, EQUITATIVO, SOLIDARIO Y CON SENTIDO SOCIAL.			
COMPROMISOS DE GOBIERNO	ESTADO DE MÉXICO SEGURO		ESTADO DE MÉXICO JUSTO	ESTADO DE MÉXICO MODERNO
PLANES DE DESARROLLO	SOCIAL	ECONÓMICO	TERRITORIAL	SEGURIDAD
	Programas de nueva generación para disminuir la desigualdad.	Impulso a las vocaciones regionales para crear empleo.	Crear comunidades sustentables y resilientes.	Transformación de la Policía y el Sistema de Justicia.
EJES TRANSVERSALES	IGUALDAD DE GÉNERO		GOBIERNO CAPAZ Y RESPONSABLE	CONECTIVIDAD Y TECNOLOGÍA PARA EL BUEN GOBIERNO

De conformidad con lo anterior, los planes y programas del Plan de Desarrollo se encuentran armonizados con los siguientes pilares sobre los que se erige la planificación, sin omitir los tres ejes transversales:

- Pilar Social: Estado de México Socialmente Responsable, Solidario e Incluyente.
- Pilar Económico: Estado de México Competitivo, Productivo e Innovador.
- Pilar Territorial: Estado de México Ordenado, Sustentable y Resiliente.
- Pilar Seguridad: Estado de México con Seguridad y Justicia.
- Ejes Transversales: Igualdad de Género, Gobierno Capaz y Responsable; y Conectividad y Tecnología para el Buen Gobierno<sup>218</sup>.

<sup>216</sup> GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2025*, México, 2018, p. 32.

<sup>217</sup> GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2025*, México, 2018, p. 32.

Cada uno de estos pilares guardan una serie de estrategias y líneas de acción para lograr el cumplimiento de los objetivos de la planeación. Para efectos de esta investigación, será estudiado el Plan de Desarrollo Territorial y el eje transversal relativo al Gobierno Capaz y Responsable, dado a que, por un lado, el desarrollo sustentable y la temática ambiental forman parte de las proyecciones de desarrollo para el Estado de México, mientras que la capacidad de las instituciones de gobierno para hacer frente a los retos en la entidad se realizará en forma conjunta con la participación de la ciudadanía.

Así pues, el Pilar Territorial reconoce que el manejo racional y el desarrollo sustentable en la entidad puede ser realidad gracias a la intervención de la ciudadanía y el gobierno a través de cuatro vertientes: la transición al sistema de generación de energías limpias; las acciones encaminadas a la mitigación y adaptación al cambio climático; la preservación de la biodiversidad y sustentabilidad de los ecosistemas, y responder a los retos en materia de asentamientos humanos<sup>219</sup>.

Lo anterior se manifiesta en que para el desarrollo dichas estrategias, la actuación de la ciudadanía juega un papel fundamental para su concretización.

La consolidación de lo apuntado se encuentra en la vertiente relativa a la preservación de los ecosistemas en conjunto con la biodiversidad y medio ambiente. Una estrategia para el cumplimiento de este objetivo es procurar la protección y regeneración íntegra de los ecosistemas, vigilando en todo momento la observancia de la reglamentación jurídica que en materia ambiental se expida, para lo cual una de las líneas de acción contempla a la participación de la ciudadanía para el cumplimiento de la legislación en la citada materia<sup>220</sup>. Lo mismo sucede en el tópico de aguas: una estrategia consiste en el fortalecimiento de las instituciones que proveen y regulan el agua forjando la visión social y ambiental, por lo que, desde

---

<sup>218</sup> *Ibidem.*, p. 31.

<sup>219</sup> Véase: *Ibidem.*, p. 156.

<sup>220</sup> *Ibidem.*, p. 175.

nuestro punto de vista, tiene cabida la línea de acción encaminada a estimular la colaboración ciudadana en la gestión del líquido vital<sup>221</sup>.

Por lo que respecta a los ejes transversales, cabe destacar que adquieran tal cualidad en tanto sean interconectados con la administración pública en su totalidad, o bien, “...corresponden a tareas fundamentales propias de todas las instancias del gobierno.”<sup>222</sup> De los tres ejes anteriormente enunciados, resaltamos el nominado “Gobierno capaz y responsable”, toda vez que se encuentra su base en el principio de la democracia:

Democratizar el ejercicio del poder significa un gobierno que respeta la división de poderes y la colaboración entre ellos; así como todos los derechos humanos, económicos y sociales, no sólo los políticos; es transparente y rinde cuentas de sus actos de manera cotidiana y sistemática; impide la corrupción y ejerce el gasto público sin desviaciones, siempre en beneficio de la población; promoviendo la participación de la sociedad en las tareas de gobierno, abriendo espacios a la ciudadanía y tomándola en cuenta<sup>223</sup>.

Acorde a esta transcripción, consideramos oportuno afirmar que el ejercicio democrático expande sus horizontes con la participación de la ciudadanía con el objeto de que las necesidades sean consideradas para la planeación de estrategias y acciones con el fin de optimizar y atender los retos que afronta la ciudadanía, para lo cual la coordinación entre sociedad y autoridad resulta necesaria.

Es así como en la proyección estatal se encontraron cinco aspectos con los que se busca optimizar el citado eje, a saber: transparencia y rendición de cuentas de manera permanente; prevención y combate a la corrupción mediante la creación del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios; diálogo con la ciudadanía como elemento de la gobernabilidad; sanidad en las finanzas públicas, y gestión pública eficiente. De lo anterior, será objeto de examinación el criterio del diálogo con la ciudadanía.

En este sentido, y a la par con el criterio del desarrollo democrático institucional, se diseñaron tres estrategias con sus respectivas líneas de acción para

---

<sup>221</sup> *Ibidem.*, p. 191.

<sup>222</sup> *Ibidem.*, p. 255.

<sup>223</sup> *Ibidem.*, p. 270.

ordenar y fortalecer el diálogo institucional con los diversos grupos sociales, lo cual se reproduce en la siguiente tabla<sup>224</sup>:

**Tabla #6: Estrategias y líneas de acción de Plan de Desarrollo local<sup>225</sup>:**

ESTRATEGIA	LÍNEAS DE ACCIÓN
<b>ATENDER LA DEMANDA Y EL CONFLICTO SOCIOPOLÍTICO EN EL CONTEXTO INSTITUCIONAL</b>	Establecer mesas de diálogo para la atención de la demanda social y de grupos políticos con las instancias del poder ejecutivo.
	Establecer espacios de colaboración para resolver discrepancias
	Fortalecer la atención de la demanda sociopolítica en su lugar de origen.
<b>PROMOCIÓN DE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA ATENCIÓN DE DEMANDAS SOCIOPOLÍTICAS VINCULÁNDOLAS CON LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO</b>	Crear espacios de convergencia con los Poderes del Estado, organizaciones de cualquier carácter y ciudadanía en general para la atención de demandas.
	Elaborar diagnósticos que permitan observar riesgos para garantizar la gobernabilidad.
	Mantener vínculos de colaboración con los tres poderes del gobierno mexiquense.
<b>PROMOVER ESQUEMAS DE COMUNICACIÓN Y PARTICIPACIÓN ENTRE LA SOCIEDAD, ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD Y GOBIERNO.</b>	Implementación de instrumentos jurídicos entre instituciones gubernamentales estatales, nacionales e internacionales con las organizaciones de la sociedad.
	Consolidación de espacios de participación entre las organizaciones de la sociedad en la definición, instrumentación y evaluación de políticas gubernamentales.

De lo indicado, el plan contempla que todas las instituciones de gobierno en el ámbito de su competencia involucren a la sociedad, de forma individual o colectiva, con el objeto de fortalecer los vínculos entre autoridad y gobernados para garantizar y dar certeza a las demandas de la población.

Concluimos en señalar que en la planeación del Estado de México forma parte importante el medio ambiente, el desarrollo sustentable y la participación de la sociedad en los asuntos de gobierno. El papel del medio ambiente toma importancia en la medida de su cuidado y aprovechamiento moderado de los recursos naturales, con el fin de avalar el derecho consagrado en las constituciones referidas: un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas. Además de ello,

<sup>224</sup> Información retomada en *Ibidem.*, p. 287-288.

<sup>225</sup> Información retomada en *Ibidem.*, p. 287-288.

la participación de la sociedad es una vertiente que cobra relevancia dentro de las instancias de gobierno, garantizando la misma a través de estrategias y líneas de acción.

Para finalizar, cabe hacer alusión a que las proyecciones de los municipios deberán contener como ejes y principios rectores del desarrollo dentro de la jurisdicción correspondiente, además de los que puedan definirse, al medio ambiente y a la colaboración responsable y conjunta de la sociedad en las decisiones del gobierno.

#### 2.3.6. Código Electoral del Estado de México.

Del presente Código, publicado en 1996<sup>226</sup> y reformado hacia 2014<sup>227</sup>, serán estudiadas las disposiciones en materia de los mecanismos de participación ciudadana, como lo son el referéndum y la consulta popular, conforme anteriormente fueron expuestos en la reglamentación constitucional del Estado de México.

Mencionado lo anterior, las ocho fracciones que componen al artículo primero establecen los objetivos a regular por el Código Electoral, de las cuales destacamos las fracciones VII y VIII por corresponder a la consulta popular y el referéndum, respectivamente, cuyas formalidades se encuentran inmersas en el Libro Octavo y Noveno, correspondientemente.

Así pues, en el artículo 488 señala que es objeto del Libro Octavo la regulación del procedimiento de la consulta popular desde la emisión de la convocatoria hasta la declaración de los resultados, además de promover la participación ciudadana en estos ejercicios.

---

<sup>226</sup> Poder Ejecutivo del Estado, *Decreto Número 134.- Código Electoral del Estado de México*, Gaceta del Gobierno, 02-mar-1996.

<sup>227</sup> Poder Ejecutivo del Estado, *Decreto Número 248.- Por el que se expide el Código Electoral del Estado de México, se deroga el Título Quinto denominado "Delito Contra el Proceso Electoral" del Código Penal del Estado de México, se reforma la fracción VII del artículo 3 y se adicionan la fracción VIII al artículo 3, las fracciones XXIV Bis y XXIV Ter al artículo 42, un tercer y cuarto párrafo a la fracción V del artículo 49, recorriéndose los subsecuentes de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y se adicionan tres párrafos al artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, Gaceta del Gobierno, 28-jun-2014.

Las autoridades facultadas para intervenir en las consultas son el Poder Legislativo local, el Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, el Instituto Electoral del Estado de México, así como el Tribunal Electoral mexiquense, acorde al precepto 489. Cabe destacar que la organización y logística del ejercicio participativo corresponde al Instituto Electoral mexiquense, según el párrafo segundo de la disposición referida.

Para que un tema pueda ser sujeto a consulta popular, debe ser de trascendencia a nivel estatal, es decir, que sea de repercusión en la mayor parte del territorio mexiquense, o bien, que impacte en una parte significativa de la población, acorde a las dos fracciones del artículo 492; no obstante, la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México deberá calificar la constitucionalidad del tema o temas a someter a consulta, de conformidad con el primer párrafo de la disposición 491.

Por lo que hace a la vinculatoriedad como consecuencia del ejercicio, tomará tal carácter para el Poder Ejecutivo, Legislativo, autoridades estatales y de los municipios en el ámbito de su competencia, cuando la participación total sea igual o mayor al cuarenta por ciento de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, de acuerdo con segundo párrafo del artículo antedicho.

Por otra parte, están facultados para la solicitud de una consulta popular, de acuerdo con las tres fracciones del precepto 497, el Gobernador del Estado, los integrantes del Congreso Local en equivalencia al treinta y tres por ciento y los ciudadanos que conformen el equivalente al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores del territorio mexiquense. Por tanto, con base en el numeral 494, la consulta popular convocada por los facultados será realizada el mismo día de la jornada electoral de la entidad.

A su vez, existen temas que no serán objeto de consulta, tales como los derechos humanos y principios del artículo 40 reconocidos en el Ordenamiento Federal, en concordancia con lo establecido en el artículo 3º de la Constitución local, así como la materia electoral, finanzas y seguridad estatal, de acuerdo con lo fundamentado en el artículo 495.

En lo que respecta al referéndum, al tenor de lo dispuesto en el artículo 552, puede ser en dos sentidos: Constitucional Local y legislativo: será éste cuando sean sometidas a la decisión de la ciudadanía las reformas, adiciones o ambas en tratándose de leyes expedidas por el Congreso Local; será aquélla en el mismo contexto cuando se trate de la Constitución de la entidad. En ambos casos, tendrá carácter total cuando se planteé a la ciudadanía el total del articulado o parcial cuando solo sea comprendido una parte del mismo, según lo establecido en el precepto 553, además de que el gobernador y la ciudadanía mexiquense podrán servirse del mecanismo de participación en comento, tal como se desprende de los artículos 555 y 556. De nueva cuenta es el Instituto Electoral mexiquense que estará facultado para las cuestiones de organización de la consulta en la vía que se alude, conforme a lo mencionado en el artículo 557 y 558.

Por lo que hace a la validez del ejercicio consultivo, será calificado como tal cuando la participación sea igual o mayor al veinte por ciento de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la entidad mexiquense, acorde al dispositivo 561. De lo anterior deriva que si las reformas, adiciones o ambas a la Constitución local o al texto legislativo hayan sido aprobadas por la ciudadanía, se procederá a la publicación del decreto correspondiente; en caso de que la ciudadanía mexiquense se haya pronunciado en sentido negativo, será el Titular del Ejecutivo estatal quien solicite a la Legislatura local la derogación o abrogación del decreto correspondiente, en caso de haber sido publicado, o bien, dejar sin efectos el que haya sido remitido. Lo anterior, con base en los preceptos 562, 564 y 565 del Código que se analiza.

Al igual que la consulta popular, este mecanismo cuenta con temas que no podrán ser objeto de plantear vía referéndum, contenidas en el precepto número 554, a saber: la materia tributaria y fiscal.

De esta manera quedan estudiados los ejercicios democráticos que posee la legislación del Estado de México. Con ello, observamos la armonización jurídica de los hasta ahora analizados dos órdenes de gobierno, como lo es el estatal y federal, órdenes sujetos a lo consagrado en la Constitución Política de la República.

Con estas consideraciones, estudiaremos la manera en que los principios establecidos en la Constitución Federal, legislación federal y la normatividad estatal se conjugan y son retomados dentro del andamiaje de la codificación municipal, en concordancia con la garantía del medio ambiente y la participación ciudadana.

#### **2.4. Base normativa en materia de medio ambiente y participación ciudadana en el municipio de Ixtapaluca.**

En este apartado serán estudiados dos cuerpos normativos sobre los que descansan los principios a observar para la administración municipal tanto en materia ambiental como en lo relativo a la participación ciudadana, comenzando con el Bando Municipal de Ixtapaluca 2019-2021, cuya observancia y aplicación será en el territorio ixtapaluquense y del cual derivan reglamentos y demás disposiciones administrativas que serán analizados con posterioridad; así como el Plan de Desarrollo 2019-2021 del municipio en cuestión, documento que fundamenta los pilares y objetivos de crecimiento dentro del territorio municipal.

##### **2.4.1. Bando Municipal de Ixtapaluca 2019-2021.**

Es preciso señalar que es facultad de los ayuntamientos aprobar los bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 115 Constitucional, estudiado con antelación. Dicho sea de paso, esta aglomeración normativa debe estar armonizada tanto a la Constitución Federal como a la del estado mexiquense, sin omitir la demás legislación expedida al efecto.

En este sentido, el bando del municipio ixtapaluquense contiene las bases de organización de la administración pública municipal, así como los principios a observar para la población del municipio aludido, tal como se desprende del primer artículo: “Las disposiciones del presente Bando son de orden público y de observancia general y obligatoria, tiene por objeto establecer la normatividad relacionada con la organización administrativa, económica, social, política y territorial del Municipio de Ixtapaluca, estado de México (...).” Por lo tanto, la materia ambiental y de participación ciudadana quedan contempladas dentro de este cuerpo normativo.

De este modo, las fracciones VII y X del décimo precepto sostienen a la promoción de la participación ciudadana y al medio ambiente, como fines y objetivos esenciales del ayuntamiento, al tenor de las siguientes palabras: “VII: Promover y organizar la participación ciudadana, para cumplir con los planes y programas municipales.” “X: Proteger, restaurar y coadyuvar en la preservación de los ecosistemas, así como a la protección y mejoramiento del medio ambiente del Municipio, a través de acciones propias, delegadas o concertadas, que promuevan un desarrollo sustentable.”

Concatenado a estas fracciones, destacamos lo dictado en la fracción V del dispositivo 35 del ordenamiento en comento, toda vez que, desde nuestro criterio, encontramos inmersos en esta disposición dos conceptos en calidad de derechos de los habitantes del municipio mexiquense: el derecho al medio ambiente y la participación social en dicho tema: “Vivir en un medio ambiente sano y participar en las acciones y programas que genere el Ayuntamiento para este fin.”

En el tema de participación ciudadana, el Bando dedica el Capítulo VII, por lo que el artículo 46 señala que el Ayuntamiento fomentará y procurará la participación de los vecinos y habitantes del municipio “...en la solución de los problemas de la comunidad y en la realización de obras y programas, respetando y exaltando la dignidad de la persona (...) y el respeto a la naturaleza”.

De esta manera, la Sección Segunda del capítulo citado considera un mecanismo de participación ciudadana: la consulta popular, por medio del que “...los vecinos, vecinas y habitantes del Municipio, podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a los problemas de carácter Municipal y a la prestación de servicios y obras públicas, ya sea que acontezcan en su Delegación o Subdelegación o afecten al Municipio en general.”, de acuerdo con el artículo 51.

El diverso 52 dispone que el Ayuntamiento podrá servirse de este mecanismo para conocer la opinión de los vecinos y habitantes del municipio sobre la problemática municipal, planeación urbana, protección ambiental, servicios públicos o cualquier asunto de competencia municipal. El resultado de este ejercicio será

tomado en cuenta por el Ayuntamiento para la toma de decisiones, según lo afirma el numeral 53.

Para la atención en el tópico de participación ciudadana, el Ayuntamiento reconoce la figura de las autoridades y órganos auxiliares: por un lado, serán autoridades auxiliares los Delegados y Subdelegados Municipales, Jefes de Sector o Sección y Jefes de Manzana; por otro, los Consejos de Participación Ciudadana y demás órganos que disponga la autoridad municipal. Lo anterior, a la luz del artículo 56.

Por lo tanto, de conformidad al numeral 54, las autoridades y órganos auxiliares son instancias encargadas de la promoción de la participación de los vecinos ixtapaluquenses y de gestión social, con el objeto de consolidar el bienestar de las comunidades, además de fungir como vínculos entre éstas y el gobierno del municipio.

En materia de gestión ambiental, entre otras atribuciones, el Ayuntamiento por medio de las áreas administrativas será encargado de la formulación, conducción, y evaluación de la Política Ambiental del municipio y del bienestar animal, de conformidad con la legislación federal, estatal y de aquellas que sean aplicables, según dicta la fracción I del artículo 135. Para efecto de consolidar el logro de los fines de la política municipal en materia ambiental, deben considerarse los criterios establecidos en leyes, ordenamientos, reglamentos y demás lineamientos en la materia que se estudia, conforme a la fracción III del artículo en comento.

Del mismo modo, como lo menciona la fracción IV del artículo en cuestión, la autoridad municipal cuenta con la potestad de promover la participación “...solidaria y subsidiaria de la sociedad en la planeación, determinación, ejecución, operación y evaluación de la política ambiental, así como en la protección, preservación, restauración y uso sustentable de la biodiversidad (...)", para lo cual se podrán celebrar convenios de concertación con sectores públicos, privados, sociales y con la sociedad en general con intereses ambientales.

Al tenor de lo contemplado en el Bando Municipal, constituye un elemento fundamental en la base jurídica del municipio en virtud de establecer de forma específica las facultades del Ayuntamiento en las diferentes materias de su competencia. Dentro de los temas ambientales y de participación ciudadana, objetos de esta investigación, el documento jurídico en cita dispone la regulación necesaria a efecto de consolidar la protección al medio ambiente en conjunción con la participación ciudadana. En el capítulo correspondiente serán estudiados los reglamentos administrativos, así como las instituciones correspondientes, en los que se materializa lo previsto en el Bando expuesto.

#### 2.4.2. Plan de Desarrollo Municipal 2019-2021<sup>228</sup>.

Conforme lo abordamos, el contenido del plan de desarrollo analizado se basa en los objetivos, metas y proyecciones a corto, mediano y largo plazo con el fin de lograr el desarrollo y bienestar dentro del Estado de México. Esta cuestión se reproduce dentro de la circunscripción ixtapaluquense, como a continuación será expuesto.

El Plan en cuestión se estructura en cuatro pilares y tres ejes transversales, a saber:

- Pilar Social: Ixtapaluca, Municipio Socialmente Responsable, Solidario e Incluyente;
- Pilar Económico: Ixtapaluca, Municipio Competitivo, Productivo e Innovador;
- Pilar Territorial: Ixtapaluca, Municipio Ordenado, Sustentable y Resiliente, y
- Pilar Seguridad: Ixtapaluca, Municipio con Seguridad y Justicia.
- Ejes Transversales:
  - Igualdad de Género,
  - Gobierno Moderno, Capaz y Responsable; y
  - Tecnología y Coordinación para el Buen Gobierno<sup>229</sup>.

---

<sup>228</sup> COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL DE IXTAPALUCA, *Plan de Desarrollo Municipal de Ixtapaluca 2019-2021*, Ayuntamiento de Ixtapaluca, 2019, aprobado y publicado en Gaceta Municipal de Ixtapaluca No. 6, *Acuerdo por el que se presenta y se aprueba el Plan de Desarrollo Municipal 2019-2021*, 31-mar-2019.

<sup>229</sup> *Ibidem.*, p. 33.

Para fines de esta investigación, será estudiado el Pilar Territorial y el Eje Transversal denominado Gobierno Moderno, Capaz y Responsable.

Señalado lo anterior, el Pilar Territorial a su vez enmarca seis temas fundamentales y cuatro vertientes sobre las que estarán encaminadas las acciones, estrategias y programas para lograr el desarrollo equilibrado con el medio ambiente, siendo los primeros: ciudades y comunidades sustentables; energía asequible y no contaminante; acción por el clima; vida de los ecosistemas terrestres; manejo sustentable y distribución del agua, y riesgo y protección civil.

Por cuanto hace a las vertientes, destacan las siguientes: transición a la generación de energías limpias; mitigación y adaptación al cambio climático; sustentabilidad ecosistémica y preservación de la biodiversidad, y respuesta a los retos en materia de asentamientos humanos. Tales vertientes tienen como finalidad “El manejo sustentable del territorio municipal y sus recursos naturales (...).”<sup>230</sup>

Determinados los temas y vertientes contenidos en este Pilar, corresponde enfocarnos en el tema intitulado Vida de los Ecosistemas Terrestres, en virtud de estar estrechamente ligado con el objeto de este trabajo investigativo, además de estar contemplado como subtema dentro del Plan de Desarrollo que se estudia la protección al medio ambiente y recursos naturales.

Dentro de este subtema, se destaca la importancia del papel de la sociedad en el cuidado y protección al ambiente, “Por lo que se considera importante establecer la relación de la cultura de la población en materia ambiental con los recursos naturales (...).”<sup>231</sup>, incluyendo la flora y la fauna existente en la circunscripción ixtapaluquense.

Por tal motivo, se señala como objetivo dentro del tema que se expone la contribución a preservar el ambiente mediante la inspección, vigilancia y monitoreo de los recursos naturales dentro del municipio, para lo cual se tiene como estrategia el establecimiento de mecanismos para conseguir esta protección, además de

---

<sup>230</sup> Ibidem. P. 290.

<sup>231</sup> Ibidem. P. 344.

establecer como línea de acción la atención a quejas, denuncias y solicitud de agresiones ambientales.

Para nuestro criterio, esta última línea de acción responde a la necesidad de establecer comunicación continua con la sociedad, ésta cada vez más involucrada en temas concernientes al medio ambiente.

En este sentido, juega un papel importante el Eje Transversal Gobierno Moderno, Capaz y Responsable, el cual contempla diversos temas para alcanzar el desarrollo de gestión municipal: estructura del gobierno municipal; transparencia y rendición de cuentas; sistema anticorrupción del Estado de México y municipios; comunicación y diálogo con la ciudadanía como elemento clave de la gobernabilidad; finanzas públicas sanas; gestión para el desempeño y evaluación del desempeño; eficiencia y eficacia en el sector público, y coordinación institucional.

Dentro de los temas enunciados, el concerniente a la comunicación y diálogo con la ciudadanía resulta esencial dentro de la temática de la participación ciudadana, toda vez que esta "...es un instrumento clave para contribuir a la solución de los problemas más acuciantes a nivel municipal y para la realización de una gestión más democrática, eficiente y eficaz."<sup>232</sup>

Por tal motivo, plantea el Plan de Desarrollo para el municipio como objetivo principal informar de los programas y acciones llevadas a cabo en Ayuntamiento de una forma veraz y objetiva, para lo cual se proyectan tres estrategias: implementación de planes de trabajo en materia de información, innovar las formas de interrelación entre la ciudadanía y el gobierno municipal, así como el manejo de redes sociales para fomentar el acercamiento entre gobierno y gobernados.

Conforme a lo descrito por el eje en cuestión, la prioridad del gobierno ixtapaluquense será la atención de los diversos problemas que aquejan a la sociedad dentro del municipio, para lo cual se plantea que la comunicación entre gobierno y ciudadanos sea la base para dar soluciones a las demandas que se planteen.

---

<sup>232</sup> Ibidem., p. 515.

Luego entonces, por ser un Eje Transversal la comunicación y el diálogo directo con la sociedad, la administración pública municipal estará en armonía con el Plan de Desarrollo Mexiquense con la finalidad de disponer canales de comunicación que permitan la participación de la sociedad.

En suma, el Plan de Desarrollo para el municipio de Ixtapaluca considera como tema base para el desarrollo municipal la variable del medio ambiente, la protección a la biodiversidad y a los recursos naturales, aunado a fijar los mecanismos pertinentes para la intervención y cooperación de la ciudadanía ixtapaluquense.

Con lo analizado, la trascendencia de estos documentos radica en la visión ambiental y de cooperación con la sociedad para lograr el desarrollo dentro del territorio de Ixtapaluca, bases que servirán para el ulterior análisis de la reglamentación jurídica e institucional de la gestión ambiental dentro del territorio en cuestión.

## **2.5. Convenios internacionales en materia ambiental y participación ciudadana.**

Una vez establecido el marco legislativo de los tres órdenes de gobierno en torno al medio ambiente, participación ciudadana y el tratamiento de los mismos en el municipio de Ixtapaluca, corresponde en este apartado analizar aquellos tratados internacionales de los cuales México forma parte, cuya estructura normativa contempla el medio ambiente y la colaboración de la sociedad en el mismo.

Para el tratamiento de lo anterior cabe realizar algunas consideraciones. En primer lugar, existen diversos tratados y convenciones de los que México es signante en materia ambiental, lo que conlleva a la adaptación en el marco normativo interno; sin embargo, para efectos de esta investigación será analizada la Declaración de Río de 1992 y el Acuerdo de Escazú del año 2018. Lo anterior en virtud de ser convenciones que contemplan como esquema de desarrollo fundamental a la participación de la sociedad.

En segundo lugar, y no menos relevante, es que la adopción de los tratados internacionales en la legislación mexicana se encuentra al amparo del artículo 133 de

la Constitución Mexicana, toda vez que, como se afirmó con anterioridad, los documentos internacionales deben estar acorde a la Ley Fundamental: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.”

De esta forma, los citados tratados serán estudiados por su importancia en los tópicos objeto de este trabajo investigativo.

#### 2.5.1. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Este tratado fue producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en junio de 1992, cuyo objetivo es “...establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas (...)

Cabe destacar, a criterio del autor Franc Maes, que esta convención “...no es formalmente obligatoria y debe considerarse como un instrumento de *Soft Law*, la adopción por consenso y el carácter normativo de las palabras usadas (por ejemplo “debe” y “debería”) entrega a los nuevos principios de la declaración un estatus autoritativo para un desarrollo posterior como principios jurídicos.”<sup>233</sup>

De este modo, en sus veintisiete Principios se recogen los presupuestos mínimos que fungen como guía para la legislación interna de cada uno de los Estados signantes del tratado en cuestión, incluyendo el Estado mexicano. En este sentido, “Río 92 permitió construir un nuevo paradigma, la sustentabilidad (...) Lo cual implica que su tratamiento conceptual y operativo debe incluir el análisis del

---

<sup>233</sup> MAES, Franc, *Los principios de derecho ambiental, su naturaleza y sus relaciones con el derecho internacional marítimo. Un cambio para los legisladores nacionales*, en *Anuario mexicano de derecho internacional*, vol. VII, UNAM-IIJ, México, 2007, p. 202, en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/199/330>, consultado el 16 de marzo de 2019.

comportamiento de la sociedad hacia su medio ambiente y de la naturaleza en sí misma (...)”<sup>234</sup>

Señalado lo anterior, en el Principio 1 se consagra, desde nuestra perspectiva, el centro del desarrollo ambiental y sustentable: “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.” La importancia de lo anterior, a nuestra consideración, radica en el equilibrio de los factores que detonan el desarrollo de los Estados: el medio ambiente y los seres humanos inmersos en él.

Con raíz en la idea expresada, y con el fin de lograr la concientización de la sociedad respecto de la trascendencia del medio ambiente, este instrumento internacional contempla en el Principio 10 “...que toda persona tenga acceso a la información, participe en la toma de decisiones y acceda a la justicia en asuntos ambientales, con el fin de garantizar el derecho a un medio ambiente sano y sostenible de las generaciones presentes y futuras.”<sup>235</sup>

En tal tesitura, reza el Principio 10 que:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Conforme a lo anterior, cualquier persona tendrá derecho a participar en la toma de decisiones en materia ambiental, así como solicitar la información respectiva

---

<sup>234</sup> CARMONA LARA, María del Carmen, *Río+20: reflexiones en torno a la institucionalización y gestión de la procuración de justicia ambiental en México*, en CARMONA LARA, María del Carmen et. Al. (coords.), *20 años de procuración...* p. 27.

<sup>235</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo*, en <https://www.cepal.org/es/infografias/principio-10-la-declaracion-rio-medio-ambiente-desarrollo>, consultado el 16 de marzo de 2019.

en la materia aludida. Como quedó asentado en diversas ocasiones, la toma de decisiones y el derecho de acceso a la información son elementos indisolubles, sin prescindir de tener acceso a los medios jurisdiccionales que garanticen los procedimientos de carácter judicial o administrativo que tengan por objeto el resarcimiento de daños ambientales.

Podemos concluir que, a juicio de la autora María del Carmen Carmona Lara, la relevancia de este Principio se refleja en la combinación de la participación social y el derecho de acceso a la información ambiental en el Título Quinto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental. En este sentido, “Para que la política ambiental tenga éxito, debe ser comprendida y aplicada por la población.”<sup>236</sup>

2.5.2. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

La celebración del instrumento mencionado fue en marzo del año 2018, en la ciudad de Escazú, Costa Rica. Consta de 26 artículos, los cuales tienen como objetivo “...garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales (...), sin menoscabo de avalar el derecho a un medio ambiente sano de cada persona y el desarrollo sostenible”<sup>237</sup>.

De este modo, por lo que respecta a los temas de esta investigación, el derecho de acceso a la información ambiental y participación ciudadana en sintonía con el tema ambiental, quedan comprendidos en los Artículo 5°, 6° y 7°. En este

---

<sup>236</sup> CARMONA LARA, María del Carmen, *Derechos humanos y medio ambiente*, en CARMONA TINOCO, Jorge Ulises y Jorge M. Hori Fojaco (coords.), *Derechos humanos y medio ambiente*, Serie Doctrina Jurídica, núm. 535, UNAM-IIJ-SEMARNAT, México, 2010, p. 27, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2759/4.pdf>, consultado el 18 de marzo de 2019.

<sup>237</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, en <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>, consultado el 18 de marzo de 2019.

sentido, en el cuarto párrafo del último Artículo establece que los Estados Parte deberán adoptar las medidas necesarias con el fin de lograr la participación informada de la sociedad:

Cada Parte adoptará medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones.

Así, quedan sujetos los Estados Parte a dotar a la ciudadanía de las herramientas necesarias para asegurar el derecho de acceso a la información y participación social en materia ambiental.

Por otra parte, cabe destacar que, de conformidad con el Artículo 21 de la convención en comento, este documento se abrió a la firma de los países que conforman América Latina y el Caribe desde el 27 de septiembre de 2018, cumpliéndose el plazo para tal finalidad el 26 de septiembre del 2020, firmándolo el Estado mexicano en la misma fecha de la apertura<sup>238</sup>.

Asimismo, resulta conveniente apuntar que su entrada en vigor será cumpliéndose noventa días posteriores a la ratificación de, por lo menos, once países signantes; lo anterior, de conformidad con el Artículo 22. A la fecha en que es realizada esta investigación, se cuenta con la firma de dieciséis países sin alguna ratificación<sup>239</sup>.

Resulta relevante señalar que este convenio tiene como eje central el Principio 10 de la Declaración de Río, analizado con anterioridad; por lo que esta convención reafirma tanto los Principios inmersos en la declaración citada, así como la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en 1972.

---

<sup>238</sup> *Ídem*.

<sup>239</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, en <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>, consultado el 18 de marzo de 2019.

En este orden de ideas y a la luz de lo estudiado en el Acuerdo de Escazú, podemos concluir que corresponde a nuestra nación fortalecer los lazos democráticos con la ciudadanía para lograr acuerdos entre los sectores público, privado y social. Si bien es cierto que, con base en lo concerniente en la legislación nacional expuesta, se cuenta con los cimientos normativos que contemplan la participación social y el acceso a la información ambiental, también lo es el hecho de que con el Acuerdo de Escazú se aviva el compromiso de la autoridad nacional competente para el fortalecimiento institucional y legislativo sobre la base que actualmente se tiene.

Conforme hasta este punto, una vez analizadas las bases de los tres órdenes de gobierno y acuerdos internacionales, vislumbramos la interdependencia existente tanto en los tópicos que se estudian como en la legislación que al efecto prevalece, sin omitir la manera en que desemboca el tratamiento del medio ambiente y participación ciudadana en la circunscripción del municipio de Ixtapaluca.

## **CAPÍTULO 3. GESTIÓN EN MATERIA AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

Analizamos los textos legislativos de los tres órdenes de gobierno en materia de medio ambiente y participación ciudadana, comenzando por la Constitución Federal y los ordenamientos jurídicos en los que desembocan los presupuestos constitucionales en las materias de medio ambiente y participación ciudadana.

Corresponde a este capítulo analizar las facultades de las distintas instituciones de la administración pública en los tres ámbitos de gobierno, con el objeto de estudiar los aspectos organizacionales y administrativos que tengan injerencia en medio ambiente y participación ciudadana.

### **3.1. Gestión federal: Secretaría de Medio Ambiente y de Recursos Naturales.**

Una vez expuestas las directrices de la política ambiental en el ámbito federal, resulta conveniente detallar las facultades de esta Secretaría (SEMARNAT) plasmadas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) así como otros ordenamientos jurídicos, dado a que la actuación del Poder Ejecutivo Federal en materia ambiental será a través de esta dependencia, según lo dicta el sexto artículo de la LGEEPA<sup>240</sup>.

Cabe recordar que su creación data del año 1994<sup>241</sup>, siendo su denominación Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, cuyo motivo de creación fue "...la necesidad de planear el manejo de recursos naturales y políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales."<sup>242</sup>

---

<sup>240</sup> Artículo reformado: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Decreto por el que se reforma el artículo 6o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Diario Oficial de la Federación, 23-may-2006.

<sup>241</sup> Secretaría de Gobernación, *DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 28-dic-1994.

<sup>242</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Antecedentes*, en <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/antecedentes>, consultado el 20 de marzo de 2019.

Hacia el año 2000, a raíz de diversas modificaciones a la LOAPF<sup>243</sup>, las facultades en materia de pesca de la dependencia pasaron a la actual Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, para así dar lugar a la dependencia federal en comento, reconocida en el artículo 26 del citado ordenamiento jurídico.

Es así como la SEMARNAT, entre otras atribuciones, se encuentra facultada para el fomento de la protección, restauración, conservación, preservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, recursos naturales, bienes y servicios que derivan del medio ambiente, con el único objetivo de dar garantía al derecho a un medio ambiente sano contemplado en la Carta Magna, además de promover la participación de la sociedad en lo que respecta a la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, concertando acciones e inversiones con los sectores social y privado. Lo anterior, con fundamento en las fracciones I<sup>244</sup> y XVII del precepto 32 Bis de la LOAPF.

Descriptas las competencias, estudiaremos las áreas que conforman la estructura interna de la dependencia con incidencia en los temas en cuestión de esta investigación, mismas que a continuación se enuncian: Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental; Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia; Dirección General de Estadística e Información Ambiental, y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Lo anterior, con arreglo al Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales<sup>245</sup>.

### 3.1.1. Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental.

En principio, podemos señalar que esta dependencia federal guarda estrecha relación en el ámbito de la planeación democrática, en virtud de que su intervención

---

<sup>243</sup> Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca*, Diario Oficial de la Federación, 30-nov-2000.

<sup>244</sup> Secretaría de Gobernación, *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 30-nov-2018.

<sup>245</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *DECRETO por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, Diario Oficial de la Federación, 26-nov-2012.

queda supeditada al Sistema Nacional de Planeación Democrática, contemplada en la Ley de Planeación, según dicta el segundo párrafo del artículo 12: “Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.”

Así, la fracción I del artículo 16 de la Ley de Planeación afirma el actuar de las dependencias de la administración pública federal, al contemplar su intervención en el Plan Nacional de Desarrollo dentro de las materias que sean de su competencia, bajo la observancia de variables ambientales, económicas, sociales y culturales que tengan incidencia en sus respectivas facultades<sup>246</sup>.

A este respecto, corresponde a la SEMARNAT, según la LGEEPA, la formulación del programa de ordenamiento ecológico territorial, como se desprende del artículo 20; al tiempo que convocará a los diversos sectores sociales y privados, además de organizaciones de la sociedad y a la ciudadanía en general, para que su intervención sea tomada en cuenta en el desarrollo de la política ambiental y de recursos naturales, de conformidad con la fracción I del artículo 158 del texto legislativo citado. Lo anterior, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Es en este punto donde tiene cabida la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental, dado que la fracción primera del séptimo artículo del Reglamento Interior de la SEMARNAT atribuye al subsecretario a “Formular, coordinar e integrar las políticas ambientales de la Secretaría, con la participación de las unidades administrativas y órganos administrativos descentralizados competentes, así como los programas, las acciones, las directrices y metas de planeación del Sector Medio

---

<sup>246</sup> Fracción reformada: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Decreto por el que se reforman los artículos 2, párrafo primero y fracción III; 3; 8, párrafo segundo; 9, párrafo primero; 16, fracciones I y III; 17, fracciones I y II; 21, párrafo segundo; 27; 40, párrafo primero y 41 de la Ley de Planeación*, Diario Oficial de la Federación, 23-may-2002.

Ambiente y Recursos Naturales que, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, correspondan.”<sup>247</sup>

Por otra parte, es facultad de la federación la formulación y conducción de las políticas en materia ambiental y de cambio climático. Por lo tanto, es competencia de esta subsecretaría en el tema ambiental “Formular, coordinar, conducir y evaluar, con la participación de las unidades y órganos administrativos descentralizados competentes, la política ambiental nacional en las materias de competencia del Sector Medio Ambiente y Recursos Naturales<sup>248</sup>”, de conformidad con la fracción III del séptimo precepto normativo.

En el rubro de cambio climático, la subsecretaría se encuentra facultada para “Formular y coordinar la política nacional de cambio climático con la participación que corresponda a las unidades administrativas, órganos descentralizados de la Secretaría, y organismos públicos descentralizados del Sector, así como a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.”

En suma, la subsecretaría es competente para realizar labores concernientes a la política ambiental y de cambio climático, coordinándose con las unidades administrativas que tengan injerencia con la participación ciudadana y medio ambiente, además de jugar un papel importante en el sector de la planeación democrática; de suerte que en este último punto su actuación resulta fundamental para la coordinación e intervención de la sociedad.

---

<sup>247</sup> Fracción reformada: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, Diario Oficial de la Federación, 31-oct-2014.

<sup>248</sup> Este sector se encuentra conformado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como por la Comisión Nacional de Biodiversidad, Comisión Nacional Forestal, Comisión Nacional del Agua, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Lo anterior, según en: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Índice de Participación Ciudadana del Sector Ambiental (IPC Ambiental), Lineamientos*, julio de 2014, en [http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/portal/transparencia/IPC/lineamientos\\_del\\_ipc\\_ambiental\\_jul2014.pdf](http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/portal/transparencia/IPC/lineamientos_del_ipc_ambiental_jul2014.pdf), consultado el 1 de abril de 2019.

### 3.1.2. Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia.

De manera genérica podemos comenzar el estudio de las facultades de esta unidad señalando que es la encargada de realizar los procesos concernientes a la participación ciudadana en materia ambiental, tal como se desprende las veintiocho fracciones que conforman el artículo 12 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; por lo que le corresponde realizar los actos necesarios con la propia estructura interna de la dependencia federal, así como con las demás instancia de la administración pública en sus tres órdenes, organizaciones de la sociedad civil, con el sector público y privado y cualquier persona que tenga interés en el tema del medio ambiente.

De este modo, la primera fracción contempla que esta unidad tiene facultades para:

Promover, apoyar, organizar, dar seguimiento y evaluar la participación de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales, a través de los órganos consultivos y de participación ciudadana que determinen las disposiciones jurídicas correspondientes, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría, sus órganos administrativos descentralizados y organismos públicos descentralizados del Sector.

Por tanto, es competencia esta unidad impulsar la vinculación de la SEMARNAT con los órganos consultivos y de participación, así como con las unidades administrativas de la Secretaría, con el fin de alcanzar los objetivos a lograr en el ámbito del desarrollo sustentable.

Para la consecución de la vinculación con la ciudadanía en coordinación con las instancias gubernamentales que tengan injerencia en temas medioambientales, es menester formular los lineamientos y mecanismos jurídicos necesarios para recabar propuestas y opiniones que se emitan por parte de la ciudadanía y sectores de la sociedad, pudiendo celebrarse foros de consulta, reuniones, entre otros, con el fin de lograr la cercanía con los ciudadanos, como se desprende de la fracción IV.

En conjunción con lo anterior, la fracción XVII enmarca que a la Unidad Coordinadora de Participación Social y de Transparencia le corresponde promover la

transversalidad de los temas de participación ciudadana en los diversos programas del sector ambiental: “Promover la transversalidad e institucionalización de los temas de participación ciudadana, igualdad de género, juventud y atención a pueblos indígenas, en los diferentes programas, proyectos y actividades de las diferentes unidades administrativas de la Secretaría, órganos descentrados y entidades del Sector.”

En materia de acceso a la información, la fracción XII establece que se propondrán los mecanismos idóneos para la coordinación entre la estructura interna de la dependencia federal en cuestión y así garantizar el derecho a la información: “Proponer los mecanismos que mejoren la coordinación con las unidades administrativas y delegaciones federales de la Secretaría, en cuanto a la difusión, organización de información y la cultura del servicio público para facilitar el derecho a la información.”

Por lo tanto, en el marco de la participación ciudadana e información ambiental, la fracción XIII señala que la unidad de participación ciudadana es competente para “Elaborar y difundir los lineamientos, guías, procedimientos y documentos normativos que fomenten la participación ciudadana en el Sector Ambiental, así como coordinar, el diseño, elaboración, implementación y seguimiento de indicadores que midan la participación ciudadana en el Sector.”

Con lo referido resulta oportuna la mención de que esta unidad compendia el Índice de Participación Ciudadana Ambiental, cuya justificación de su realización se haya en el marco de las prerrogativas constitucionales antes analizadas: derecho a un medio ambiente sano, derecho de acceso a la información, derecho de petición y la participación en el desarrollo nacional, además de los derechos que derivan del Principio 10 de la Declaración de Río<sup>249</sup>.

De este modo, el objetivo del índice es generar datos referenciales para sustentar el fortalecimiento de los mecanismos e instrumentos de participación

---

<sup>249</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Índice de participación ciudadana del sector ambiental*, consultado en <https://www.semarnat.gob.mx/gobmx/transparencia/tparticipacion.html>, el 1 de abril de 2019. Cabe destacar que esta información se encuentra actualizada con fecha 9 de noviembre de 2018.

ciudadana inmersos en la Secretaría, por lo que reúne información estadística de las acciones entre la dependencia y ciudadanía. Se compone de dos categorías, diez subíndices y 23 indicadores, como a continuación se ilustra por la propia unidad coordinadora:

**Tabla #7: Ilustración del índice de participación ciudadana<sup>250</sup>:**

CATEGORÍAS/SUBÍNDICES/INDICADORES	PONDERACIÓN	
<b>I. Participación ciudadana</b>	60%	
1. Órganos de consulta y grupos de participación ciudadana.	20%	100%
1) Número de sesiones o de reuniones de trabajo.	35%	
2) Participantes ciudadanos(as).	65%	
2. Reuniones públicas de información y consultas públicas temáticas.	15%	100%
3) Número de eventos.	30%	
4) Participantes ciudadanos(as).	70%	
3. Actividades formativas de ciudadanos(as) en temas ambientales.	15%	100%
5) Número de eventos.	30%	
6) Participantes ciudadanos(as).	70%	
4. Actividades informativas, de cultura ambiental y de participación activa de la ciudadanía.	15%	100%
7) Número de eventos.	35%	
8) Participantes ciudadanos(as).	65%	
5. Contraloría social.	15%	100%
9) Número de comités de contraloría social.	30%	
10) Participantes ciudadanos(as).	70%	
6. Rendición de cuentas.	10%	100%
11) Número de prácticas de rendición de cuentas.	30%	
12) Participantes ciudadanos(as).	70%	
7. Participación ciudadana con equidad.	10%	100%
13) Número de hombres participantes.	50%	
14) Número de mujeres participantes.	50%	
	100%	100%
<b>II. Atención ciudadana.</b>	40%	
8. Acceso a la información.	35%	100%
15) Solicitudes atendidas y recibidas (INFOMEX).	50%	
16) Visitas electrónicas (SNIARN y Educación Ambiental).	15%	
17) Descargas de las bibliotecas digitales.	15%	
18) Informes de resultados de los programas del Sector publicados.	20%	
9. Atención ciudadana.	35%	100%
19) Peticiones ciudadanas recibidas y atendidas.	40%	
20) Número de personas atendidas personalmente.	30%	
21) Número de personas atendidas por asuntos o demandas que pudieran representar un conflicto socio ambiental.	30%	
10. Denuncia ciudadana (PROFEPA).	30%	100%
22) Denuncias recibidas y concluidas.	70%	
23) Quejas recibidas y tramitadas.	30%	
	100%	100%

<sup>250</sup> *Idem.*

Con estos datos se desprende que el índice es un valor numérico, por lo que arrojará información netamente cuantitativa, o bien, "...no es una valoración de la calidad de los mecanismos e instrumentos de participación, ni una herramienta para calificar la utilidad de los diferentes espacios de información y de participación abiertos al público, y tampoco mide el grado de incidencia de la ciudadanía en la política ambiental."<sup>251</sup>

De esta manera, la SEMARNAT cuantifica cada uno de los segmentos abiertos a la interacción entre la dependencia, los organismos sectorizados del medio ambiente y la ciudadanía, con el fin de garantizar su participación a través de las distintas actividades que se llevan a cabo por el sector ambiental. Con lo anterior, resulta importante aludir que la participación ciudadana destaca dentro de las diversas entidades que comprenden el sector ambiental, por lo que la labor de esta unidad será imprescindible en la formulación de la política ambiental nacional.

### 3.1.3. Dirección General de Estadística e Información Ambiental.

La importancia de esta dirección radica en ser la encargada de la publicidad de la información ambiental, en el marco del Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales contemplada en la LGEEPA, además de guardar estrecha relación con el principio de acceso a la información ambiental.

De este modo, el artículo 22 del Reglamento Interno contempla las facultades y competencias de esta dirección. Por lo tanto, la fracción primera dicta que es su competencia:

Diseñar y establecer los lineamientos sobre la calidad de la información y los mecanismos de acceso público y, en general, del marco conceptual del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, con la participación que corresponda a las unidades administrativas, órganos descentrados, delegaciones federales y coordinaciones regionales de la Secretaría y entidades del Sector, con la colaboración de los gobiernos de las entidades federativas y municipios, la contribución de las instituciones de investigación y educación

---

<sup>251</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Informe 2017, Índice de Participación Ciudadana del Sector Ambiental (IPC Ambiental)*, abril de 2018, en [http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/portal/transparencia/IPC/IPC\\_Informe\\_2013\\_vs\\_2017.pdf](http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/portal/transparencia/IPC/IPC_Informe_2013_vs_2017.pdf), consultado el 1 de abril de 2019.

superior y organizaciones sociales, y en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía;

Conforme a lo anterior, resaltamos la importancia que la labor de garantizar el derecho de acceso a la información medioambiental es competencia de los tres órdenes de gobierno, además de auxiliarse de las diversas áreas de la propia dependencia. Como consecuencia de lo asentado, desde nuestra óptica, la organización de la información aportada por las diversas entidades en el ámbito de su competencia debe corresponder con las necesidades de una sociedad en constante acercamiento en la temática ambiental.

Por tal motivo, en el ámbito del Sistema Nacional de Información Ambiental, la dirección evaluará en conjunto con las unidades administrativas competentes de la SEMARNAT la información contenida en los sistemas estadísticos y geomáticos con el fin de que sea asequible a la ciudadanía en general, tal como lo establece la fracción VIII del artículo 22.

De este modo, la dirección general deberá “Administrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental en el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales”, tal como se desprende de la fracción II del precepto jurídico aludido.

En este sentido, es menester que señalemos que la forma de difundir la información se encuentra en constante evolución, por lo que las instituciones gubernamentales tienen la necesidad de adecuarse al paso de la evolución científica y tecnológica, lo que deriva en el uso de plataformas digitales como lo es el internet.

Esto se refleja en que el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales contempla la utilización de plataformas de telecomunicación para divulgar contenido relativo al medio ambiente, de suerte que la Dirección General de Estadística e Información Ambiental trabajará en conjunción con la Coordinación General de Comunicación Social, la Dirección General de Informática y Telecomunicaciones y demás unidades administrativas de la SEMARNAT para la publicación de información ambiental a través de sitios web de la misma, de conformidad con la fracción XII del multicitado artículo 22. Por tal motivo,

dicha información debe estar en constante actualización por la propia dirección y las demás instancias administrativas en el ámbito de su competencia, en términos de la fracción XVI.

Con base en lo expuesto, el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales se compone de los siguientes rubros:

- Base de Datos Estadísticos del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales: se compone de información estadística sobre temas relativos al ambiente, armonizado con información aportada por diversas áreas de la Secretaría, así como de sus órganos desconcentrados, descentralizados y otros organismos.
- Espacio Digital Geográfico: se compone por mapas que contienen características ambientales del país, tales como vegetación, uso de suelo, mantos acuíferos, clima, programas sociales y ambientales, entre otros.
- Sistema Nacional de Indicadores Ambientales: contiene información acerca de los cambios y situación actuales del medio ambiente y recursos naturales del país, basada en distintos indicadores.
- Informes y otras publicaciones: cuneta con informes de integración estadística y geográfica del sistema nacional en cuestión acerca del medio ambiente<sup>252</sup>.

Con ello, concluimos que el papel de la Dirección General de Estadística e Información Ambiental resulta importante toda vez que sus actividades, como se desprende de sus facultades, estriban en la divulgación de información medioambiental, además de ser competente en el ámbito del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales. De esta manera, influye su papel en la sociedad en virtud de hacer asequible a la ciudadanía la información necesaria para así poder intervenir en los procesos de toma de decisiones.

---

<sup>252</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales*, en <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/sistema-nacional-de-informacion-ambiental-y-de-recursos-naturales>, consultado el 2 de abril de 2019.

### 3.1.4. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Esta Procuraduría (PROFEPA) es una institución desconcentrada de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de acuerdo con la base A de la fracción XXXI del artículo 2º del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; se crea en 1992<sup>253</sup> para dar respuesta a las necesidades de la sociedad en materia de impartición de justicia en materia ambiental, además de "...atender las demandas de la sociedad para la protección y la conservación del ambiente y los recursos naturales, con la intención de desempeñar dichas encomiendas, a través de la verificación del cumplimiento de la ley ambiental."<sup>254</sup>

De acuerdo con lo anterior, desde la propia LGEEPA se establece la importancia de esta institución en virtud de ser la instancia ante la que se ejercerá la denuncia popular.

De este modo, el artículo 189 de la citada ley establece que los grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones, sociedades o cualquier persona, podrán denunciar ante la PROFEPA aquellos hechos, actos u omisiones que puedan incurrir en consecuencias negativas al medio ambiente, al equilibrio ecológico o a los recursos naturales, o bien, por transgredir los ordenamientos jurídicos relacionados al medio ambiente.

Aunado a ello, el precepto normativo 202 faculta al organismo desconcentrado, en términos del artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, a ejercer la acción colectiva cuando sean vulnerados los derechos e intereses de una colectividad en materia ambiental, acción que de igual manera será ejercida cuando sea vulnerada la legislación ambiental de las entidades federativas, sin perjuicio de ejercer las acciones procedentes cuando se tenga conocimiento de transgresiones a la legislación administrativa o penal en el ámbito de su competencia.

---

<sup>253</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social*, Diario Oficial de la Federación, 4-jun-1992.

<sup>254</sup> GUERRERO CÁZARES, Hernando Rodolfo, *Introducción*, en CARMONA LARA, María del Carmen et. Al. (coords.), *20 años de procuración...* p. IX.

En el Reglamento Interno de la SEMARNAT establece el catálogo de atribuciones de la Procuraduría, compendiadas en las cuarenta y nueve fracciones que componen el artículo 45, de las cuales serán analizadas con relación a los temas de acceso a la información y de promoción de la participación ciudadana.

Así, la fracción II reafirma lo estatuido en el artículo 189, acerca de la denuncia popular; por lo tanto, es atribución de la Procuraduría: “Recibir, atender e investigar las denuncias en las materias competencia de la Procuraduría y, en su caso, realizar en términos de la normatividad aplicable, las diligencias necesarias para determinar la existencia de los actos, hechos u omisiones motivo de denuncia, o bien, canalizar dichas denuncias ante las autoridades que resulten competentes.”

Con el establecimiento de esta facultad, desde nuestra perspectiva, cumplimenta la labor de la ley marco en el sentido de realizar las acciones necesarias para la protección e impartición de justicia del medio ambiente.

Por su parte, la fracción III dicta que la Procuraduría podrá fomentar la participación y cooperación de la población en labores de vigilancia y cumplimiento de la normatividad ambiental, además de brindar asesoría y solución de conflictos derivados de contingencias ambientales.

Con ello, destacamos que la vinculación entre la sociedad y las instancias correspondientes resulta fundamental en la gestión ambiental para lograr acuerdos y cumplimentar las labores de vigilancia, no solo de las disposiciones normativas ambientales, sino del medio ambiente en general.

Por lo que respecta al acceso a la información, la fracción XXIV establece que la Procuraduría deberá “Administrar, recopilar, sistematizar y, en su caso, publicar la información derivada del ejercicio de sus atribuciones.” Labor que, en nuestra opinión, se encuentra concatenada con lo dispuesto en la fracción XLIII, toda vez que es de su competencia la aplicación de políticas y disposiciones relacionadas a los temas de transparencia y acceso a la información, garantizando el derecho de toda persona a obtener información generada por el propio organismo, con los límites aplicables existentes en materia ambiental.

Para la realización de lo hasta ahora analizado, es necesario estudiar las áreas que tienen competencia dentro de la propia PROFEPA. Al ser un organismo desconcentrado de la dependencia federal, cuenta con una estructura interna para el despacho de las diversas encomiendas en el tema de protección y procuración al medio ambiente. De este modo, serán analizadas las facultades de la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social, la cual se encuentra adscrita a la Subprocuraduría Jurídica conforme al último párrafo del artículo 46 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Cabe apuntar que la adscripción de la dirección a la subprocuraduría se debe a que ésta se encarga de supervisar la operación del sistema de denuncia popular, como se desprende de la fracción IX, además de ejercer la antes mencionada acción colectiva, de conformidad a la fracción XX; ambas fracciones pertenecientes al numeral 52.

En este tenor de ideas, en las dieciocho fracciones del precepto 65 enumeran las facultades de la dirección antes citada, de las cuales estudiaremos las correlacionadas a la participación ciudadana.

Expuesto lo anterior, la fracción I contiene lo que consideramos la actividad esencial de la citada dirección, al señalar que le corresponde la orientación y asesoría a la ciudadanía y diversos grupos de la sociedad en los rubros de protección y defensa del ambiente, de lo que inmediatamente se desprende una vinculación directa entre la población y la autoridad.

Por lo que hace a la denuncia popular, la fracción II establece que la dirección será la encargada del establecimiento, operación y evaluación del sistema de denuncia popular en coordinación con las diversas subprocuradurías, además de las delegaciones de la Procuraduría en las entidades de la República. De ello afirmamos el carácter de acercamiento del organismo desconcentrado con los diversos sectores de la población, a quienes corresponderá el ejercicio de la denuncia popular cuando se encuentre vulnerado el medio ambiente y los recursos naturales.

Concatenada a esta facultad, la fracción III dispone que, para dar la continuidad a las denuncias populares, le corresponde la recepción, atención e investigación de las mismas dentro de la esfera de competencias de la Procuraduría, sin prescindir de la realización de las diligencias correspondientes para determinar la existencia de los hechos, actos u omisiones que motivan la denuncia, o bien, canalizarlas a las autoridades que resulten competentes.

En términos de la fracción X, es potestad de la dirección la promoción de la participación de la población en el cumplimiento de la normatividad ambiental, por lo que, enlazada con la fracción VII, realizará los informes relacionados a las denuncias populares, así como de los programas de participación social dentro del marco de atribuciones de la Procuraduría. De lo anterior, inferimos que será el propio órgano desconcentrado el encargado de diseñar estos programas de participación social, dentro de su ámbito de potestades.

En suma, la actividad de protección al ambiente de la Procuraduría conlleva al acercamiento con la ciudadanía fomentando su participación y con estricto apego a la garantía del pleno acceso a la información, consolidando un esquema bajo el cual se permita la gestión y comunicación constante con los diversos grupos de la sociedad. De igual manera resulta imprescindible la actuación mediante los mecanismos anteriormente analizados, tales como la denuncia popular y las acciones colectivas, tutelando de esta forma los intereses de la comunidad al tiempo que garantiza el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la sociedad.

Con lo antes detallado, el andamiaje jurídico de la gestión social a nivel federal se encuentra complementada con la participación de la ciudadanía y el ejercicio de la prerrogativa al acceso a la información, por lo que dicha gestión, desde nuestra opinión, logrará el objetivo principal, que es la garantía al derecho a un medio ambiente sano para el desarrollo, siendo ésta la que, por medio de las unidades administrativas de la SEMARNAT, sin menoscabo de otras dependencias que de manera sectorial o transversal tengan relación con temas ambientales, haga valer su voz por medio de la participación para que las autoridades adecuen las políticas en beneficio de la población.

### **3.2. Gestión en el Estado de México en materia ambiental y de participación ciudadana.**

Este apartado tiene por objeto analizar las instituciones competentes en las materias referidas, con la finalidad de estudiar la forma en que la participación de la ciudadanía tiene influencia dentro de la gestión ambiental de la entidad mexiquense, y, por tanto, de las atribuciones de los municipios.

#### **3.2.1. Secretaría de Medio Ambiente del Estado de México.**

Para el estudio de esta Secretaría (SMAEM), analizaremos las diversas facultades establecidas principalmente en las disposiciones normativas que componen el Código para la Biodiversidad, así como otros textos legislativos relacionados con los aspectos de gestión ambiental del Estado de México.

Dicho lo anterior, es necesario señalar que su contemplación en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México data del año 2002<sup>255</sup>, siendo sus principales antecedentes, por un lado, el organismo descentrado denominado Comisión Estatal de Ecología en 1988<sup>256</sup>, y por el otro, la Secretaría de Ecología creada en 1991<sup>257</sup>.

Así pues, el artículo 32 Bis de la ley aludida afirma que es la dependencia local la encargada de formular, ejecutar y evaluar la política estatal en tres materias: conservación ecológica, biodiversidad y protección al medio ambiente, las cuales tendrán el objetivo de lograr el desarrollo sostenible: “La Secretaría del Medio Ambiente, es el órgano encargado de la formulación, ejecución y evaluación de la política estatal en materia de conservación ecológica, biodiversidad y protección al medio ambiente para el desarrollo sostenible.”

Por tal motivo, esta dependencia se encuentra facultada, entre otras atribuciones y en términos del precepto 32 Bis, a la formulación, ejecución y

---

<sup>255</sup> Poder Ejecutivo del Estado, *Decreto Número 113.- Con el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México*, Gaceta del Gobierno, 10-dic-2002.

<sup>256</sup> Poder Ejecutivo del Estado, *Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se crea el Organismo denominado Comisión Estatal de Ecología*, Gaceta del Gobierno, 18-feb-1988.

<sup>257</sup> Véase: Secretaría del Medio Ambiente, *Antecedentes*, en <http://sma.edomex.gob.mx/antecedentes>, consultado el 12 de abril de 2019.

evaluación del Programa Estatal de Protección Ambiental, según la fracción II; a emitir lineamientos tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y de protección al ambiente, conforme a la fracción III, y a promover la educación y participación comunal, social y privada para la preservación y restauración de los recursos naturales y protección al ambiente, de acuerdo a la fracción XIV<sup>258</sup>.

Descripto lo anterior, resulta conveniente apuntar que las facultades de esta dependencia se amplían en el Código para la Biodiversidad del Estado de México, además del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente<sup>259</sup>. La composición normativa de dicho Código es de seis Libros: uno que señala las disposiciones generales y los cinco restantes que regulan las materias específicas, apuntadas en el apartado correspondiente. En este sentido, la dependencia estatal tiene diversas atribuciones en cada uno de los aspectos que componen el Código citado.

De esta manera, en las siguientes líneas serán estudiados cada uno de los rubros que componen el Código para la Biodiversidad del Estado de México, con el objeto de observar las facultades de la SMA, sin perder de vista que, con arreglo al precepto 7º del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente, la Secretaría tiene como facultad genérica “...planear, dirigir, coordinar, controlar y evaluar las funciones, programas y proyectos en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica, del agua, del suelo y de los residuos, de ordenamiento e impacto ambiental y concertación y participación ciudadana, con apego a las leyes, reglamentos y demás ordenamientos aplicables.”

#### A) Equilibrio ecológico, protección al ambiente y desarrollo sustentable.

Este Libro contempla lo relativo al equilibrio ecológico, protección al ambiente y el desarrollo sostenible, siendo su objeto: “...regular las acciones a cargo del Estado y

---

<sup>258</sup> Las fracciones aludidas fueron adicionadas mediante: Poder Ejecutivo del Estado, *Decreto Número 46.- Se reforman y derogan varios Artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado*, Gaceta del Gobierno, 24-dic-1991.

<sup>259</sup> Poder Ejecutivo del Estado, *Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente*, Gaceta del Gobierno, 9-nov-2016.

los Municipios en materia de conservación, preservación, recuperación, rehabilitación y remediación de los ecosistemas, de la restauración del equilibrio ecológico, de la protección al ambiente, del uso y aprovechamiento sostenible de los elementos naturales del material genético, de los recursos naturales, del material genético y de los bienes ambientales (...)", tal como se desprende del artículo 2.1 del Código en cuestión.

Sin perjuicio de lo anterior, el precepto 2.2 menciona los objetivos específicos del Libro que se estudia, dentro de los cuales destacamos el dictado en la fracción II, misma que reza: "Asegurar el derecho y la obligación corresponsable de la participación de las personas dentro del territorio del Estado, ya sea en forma individual o colectiva en la preservación de la diversidad biológica, la restauración del equilibrio ecológico, el desarrollo sostenible y la protección al medio ambiente (...)", para lo cual se establecerán los mecanismos que permitan dicha participación.

Correlacionado con esto, la fracción XX contempla como otro objetivo específico: "Garantizar la participación corresponsable de las personas en forma individual o colectiva para la conservación, remediación, restauración, recuperación, rehabilitación, mejoramiento, vigilancia y protección a la biodiversidad y al medio ambiente en la Entidad:"

Para la consecución de los objetivos antes detallados, la SMA es competente para realizar los actos necesarios a fin de cumplimentar las labores en el rubro que se describe; lo anterior, en términos de la fracción II del numeral 2.6.

En este tenor de ideas, y de conformidad a las facultades propiamente establecidas en el dispositivo 2.8 del multicitado código, es potestad de la SMA la conducción y evaluación de la política y de los criterios ecológicos en la entidad federativa de acuerdo con la normatividad jurídica federal y estatal que contemplen el crecimiento con los rubros de protección al ambiente y desarrollo sostenible, acorde a lo manifestado en la fracción II. Por lo que, conforme a la fracción VI, le compete "Preservar, conservar, remediar, recuperar, rehabilitar y restaurar el equilibrio ecológico, la protección al medio ambiente y al desarrollo sostenible en bienes y zonas del territorio del Estado".

En suma, la dependencia local quedará a cargo de la aplicación de la política ambiental estatal en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente sin prescindir del desarrollo sostenible, para lo cual tomará importancia la legislación que a nivel federal sea expedida, como los ordenamientos jurídicos anteriormente estudiados.

Además de ello, el acceso a la información y la promoción de la participación social son tareas que de igual manera tiene encomendada la SMA, toda vez que, por una parte, en términos de la fracción XXII del precepto citado, será la encargada de “Conducir la política estatal de información y difusión en materia de biodiversidad y medio ambiente”; por otro lado, la fracción XXIII dispone que la dependencia deberá “Promover la participación social en acciones ambientales de conformidad con lo dispuesto en el presente ordenamiento.”

En este sentido, y a decir del artículo 2.23 del Código para la Biodiversidad del Estado de México, la SMA coordinará el Sistema de Información Pública Ambiental, sistema en el cual la dependencia operará “...la vigilancia de los ecosistemas y su equilibrio en el Estado, con el objeto de salvaguardar el derecho de la ciudadanía a la información pública ambiental para lo cual podrá coordinar sus acciones con las dependencias y organismos federales, estatales y con los Ayuntamientos del Estado (...”).

Cabe destacar que dicho sistema se conformará con la información pertinente proporcionada por las dependencias y entidades de la administración del Estado, así como de los Ayuntamientos, en términos del artículo 2.25.

Aunado a ello, y en la tendencia de fomentar un criterio entre la ciudadanía en la toma de decisiones, dispone el artículo 2.23 que:

...la Secretaría publicará cada año en la Gaceta del Gobierno y por lo menos en un periódico de mayor circulación en la Entidad, un informe sobre las condiciones de la biodiversidad y el medio ambiente en el Estado, en el que se incluirá la evaluación de los ecosistemas, las causas y efectos de deterioro si es que existieren y las recomendaciones para la planeación de soluciones que lo corrijan y eviten.

Por lo tanto, y desde nuestra opinión, en el marco de las atribuciones de la dependencia local en materia de acceso a la información, la difusión de la misma en materia ambiental será con el objeto de orientar a la sociedad para su involucramiento en cuestiones ambientales, por lo que la trascendencia del sistema resulta fundamental para el logro de este objetivo.

Para garantizar la participación de la ciudadanía, compete a la dependencia de la entidad mexiquense la promoción de ésta bajo los principios de protección al ambiente y equilibrio de los ecosistemas, en las etapas de planeación, ejecución y evaluación “...de las políticas ambientales en la salvaguardia de la biodiversidad, de los bienes ambientales y de los elementos y recursos naturales (...)", tal como se desprende del artículo 2.201.

A este respecto, el numeral 2.11 contempla la creación del Consejo Consultivo de Protección a la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible del Estado de México, el cual asumirá las funciones de “...órgano técnico permanente de consulta, orientación, concertación social y asesoría del Poder Ejecutivo del Estado y de los Ayuntamientos (...)" . Bajo este supuesto, el diverso 2.12 manifiesta que este órgano asesor tiene el encargo de promover acciones de concertación entre los sectores público, privado y social, potestad que será materializada en la participación ciudadana en materia de equilibrio ecológico y desarrollo sostenible.

En este sentido, la participación referida en el artículo 2.12 se refuerza con lo establecido el artículo 58 del Reglamento del Libro Segundo del Código para la Biodiversidad del Estado de México<sup>260</sup>, el cual señala que la SMA será la encargada del diseño, aplicación y gestión de los mecanismos que incentiven la participación social y ciudadana en el cuidado del medio ambiente y de recursos naturales.

Aunado a ello, se contempla el mecanismo de denuncia ciudadana en el tema del equilibrio ecológico, prerrogativa que tiene cualquier persona u organización social que podrá hacerse válida “...ante la Secretaría, ante la autoridad estatal, municipal o Ministerio Público competente -a efecto de denunciar- los hechos, actos

---

<sup>260</sup> Poder Ejecutivo del Estado, *Reglamento del Libro Segundo del Código para la Biodiversidad del Estado de México*, Gaceta del Gobierno, 22-may-2007.

u omisiones que puedan producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente y a la biodiversidad o alteraciones en la salud o calidad de vida de la población (...)", conforme a la disposición 2.290.

En síntesis, el Libro Segundo expuesto se refiere a la regulación en la entidad mexiquense en materia de equilibrio ecológico, protección al ambiente y la promoción al desarrollo sostenible, aristas de las que la Secretaría del Medio Ambiente formulará las políticas pertinentes para la consecución de la preservación del equilibrio ecológico. Para ello, la participación ciudadana y el derecho de acceso a la información serán directrices consideradas en la gestión de estos rubros, para lo cual el Sistema Estatal de Información Pública Ambiental, operado por la propia dependencia local, está facultado para dirigir las líneas de acción para la difusión de información con la finalidad de formar criterios en la ciudadanía para el involucramiento en temas ambientales, aspecto que es fundamental para la toma de decisiones.

#### B) Desarrollo forestal sustentable.

El Libro Tercero, que lleva por rubro el fomento del desarrollo forestal sustentable en la entidad mexiquense, tiene por objeto la regulación de "...la protección, conservación, restauración, producción, ordenación, cultivo, manejo, fomento y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del Estado de México y sus Municipios.", tal como se detalla en la disposición 3.1.

Debe tomarse en cuenta que el actuar de las autoridades estatales competentes en el segmento forestal se realizará con arreglo a las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, específicamente en lo tocante a la Comisión Nacional Forestal<sup>261</sup>, instancia que aplicará las facultades interinstitucionales que dota la ley citada con el objeto de coordinar las políticas en materia forestal con las entidades federativas, municipios y demarcaciones de la Ciudad de México, tal como se desprende de la fracción XII del artículo 20 del ordenamiento jurídico citado.

---

<sup>261</sup> Reza el artículo 16 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable que "...es un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios."

En tal tesitura, corresponde a la SMA la realización del Programa Estratégico Forestal Estatal de largo plazo<sup>262</sup>, como lo dicta el último párrafo del numeral 3.24, además de integrar, junto con el organismo denominado Protectora de Bosques del Estado de México<sup>263</sup>, el Sistema Estatal de Información Forestal, cuyo objeto es “... registrar, integrar, organizar, actualizar y difundir la información relacionada con la materia forestal que servirá como base estratégica para la planeación y evaluación del desarrollo forestal sostenible y la cual estará disponible al público para su consulta (...)", de conformidad con lo establecido en el artículo 3.27, base para el ejercicio de la participación ciudadana, como se expuso con antelación.

En el marco de esta facultad, el numeral 3.91 dicta que el Poder Ejecutivo del Estado, así como los Municipios, “... promoverán la participación de la sociedad en general en la planeación, diseño, aplicación y evaluación de los programas e instrumentos de la política forestal estatal para que manifiesten su opinión y propuestas respecto de los programas e instrumentos de la política forestal estatal y municipal (...”).

Para el logro de este objetivo, el gobierno estatal y los municipios podrán convocar a las organizaciones sociales, privadas y personas físicas, a foros de consulta con el fin de incluir sus propuestas y opiniones en los planes y programas tocantes al desarrollo forestal de la entidad y municipal, según sentencia el diverso 3.92.

Además de ello, la dependencia en cuestión es competente para conocer de las denuncias populares que se formulen, por lo que cualquier persona podrá utilizar este mecanismo cuando conozca de “... todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico al ecosistema forestal o daños a los recursos forestales, o contravenga a las disposiciones del presente Libro y las demás que regulen materias relacionadas con los ecosistemas forestales, sus recursos o bienes

---

<sup>262</sup> Se denomina de largo plazo debido a que las políticas a implementar dentro del programa en cuestión abarcan proyecciones en un plazo mayor a los 25 años; lo anterior, de acuerdo con la fracción II del artículo 3.24.

<sup>263</sup> También denominado PROBOSQUE, es un organismo público descentralizado, contando con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objetivo radica en “... la protección, conservación, reforestación, fomento y vigilancia de los recursos forestales en el Estado.”, en virtud del artículo 3.17 de la ley que se analiza.

y servicios ambientales asociados a éstos.”, debiendo ser turnadas a la PROFEPA o a la Fiscalía Especial contra Delitos Ambientales cuando sea de orden estatal, tal como se desprende del numeral 3.97.

De acuerdo con lo mencionado, desprendemos que la SMA actuará en la política forestal del Estado con la coordinación de la Comisión Nacional Forestal y el organismo descentralizado PROBOSQUE, por lo que las facultades de la dependencia estatal son sectorizadas principalmente entre las autoridades correspondientes. Cabe destacar que, tal como fue señalado en el capítulo anterior, la política forestal deberá plantearse considerando las variantes de la participación de la sociedad en conjunción con el derecho al acceso a la información, delegando al Estado mexiquense la atribución de promover los mecanismos que sean pertinentes.

### C) Prevención y gestión integral de residuos.

El estudio de esta sección resulta importante, toda vez que repercute en lo señalado en el artículo 115 de la Constitución Mexicana, específicamente en la fracción III respecto a las facultades de los municipios en materia de disposición final de residuos. De ahí que el Código en análisis dispone en su Libro Cuarto las medidas pertinentes, a través de la SMA, además de los municipios mexiquenses, para la gestión residual.

Con base en esto, señala el artículo 4.1 que el objeto del Libro Cuarto es “...garantizar el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado y propiciar el desarrollo sostenible, regular la prevención de la generación, el aprovechamiento, la valorización y la gestión segura e integral de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial que no estén expresamente atribuidos a la Federación (...”).

Derivado del objetivo de garantizar el derecho de toda persona a un medio ambiente sano, la aplicación de las disposiciones del Libro en cuestión será en coordinación con lo dispuesto por lo estudiado en el Libro Segundo, por la relación con los rubros de equilibrio ecológico, protección al ambiente y desarrollo sustentable, además de contemplar como un segundo objetivo “...el respeto, la

conservación, preservación, rehabilitación, remediación y restauración del medio ambiente en la Entidad (...)." Lo anterior, desprendido del numeral 4.2.

De este modo, las facultades expresas de la dependencia local en la temática que nos atañe quedan descritas en las diez fracciones del precepto 4° del Reglamento del Libro Cuarto del Código para la Biodiversidad del Estado de México<sup>264</sup>, de las cuales destacamos las contenidas en las fracciones I, V y VII, dado a que, desde nuestra opinión, contempla las acciones de gestión en materia de residuos.

Así pues, la fracción I señala que es facultad de la SMA la expedición de normas técnicas estatales y sus procedimientos para el manejo y disposición final de los residuos; concatenado a lo anterior, la fracción V dispone que la dependencia local podrá autorizar la construcción de sistemas encargados de los diversos procesos para la disposición final de los residuos, tales como el almacenamiento, recolección, transporte, alojamiento, reúso, tratamiento y reciclaje, actividad que recae en lo descrito por la fracción VII, en el sentido de que la instancia gubernamental realizará acciones preventivas y, en su caso, de control de la contaminación del suelo cuyas causas sean las fuentes emisoras fijas, colaborando con los otros órdenes de gobierno para buscar soluciones.

Por lo tanto, el actuar de la SMA y las autoridades municipales, en el ámbito de su competencia, deberán estar apegadas a tales objetivos en la gestión integral de los residuos, lo cual se materializará en la formulación de la política de residuos sólidos urbanos y de manejo especial.

En la formulación de esta política, "...deberá establecerse la necesidad de realizar acciones tendientes al tratamiento y disposición de estos residuos considerando todo para la prevención, minimización, rehúso, reciclaje, tratamiento térmico industrializado y disposición final (...)" de los residuos que se generen dentro de la entidad; por tanto, la reglamentación que derive en esta materia, de conformidad con el diverso 4.9, deberán tomarse en cuenta una serie de criterios

---

<sup>264</sup> Poder Ejecutivo del Estado, *Reglamento del Libro Cuarto del Código para la Biodiversidad del Estado de México*, Gaceta del Gobierno, 22-may-2007.

para la optimización de la política en el tema que se comenta, de los cuales resaltamos la consideración de “La participación ciudadana en la formulación de planes, programas y ordenamientos relacionados con la gestión integral de los residuos y el acceso público a la información sobre todos los aspectos relacionados con la gestión integral.”, de conformidad con la fracción XVII del citado precepto.

Así, el criterio de la participación ciudadana se hace visible dentro de la gestión de los residuos, sin prescindir del ejercicio del derecho de acceso a la información en la materia, lo cual sujeta a los municipios y la SMA a la consideración de estos criterios en la formulación de la política del rubro citado.

Atendiendo a lo descrito, el dispositivo 4.20 faculta a la dependencia estatal y a los municipios a promover “...la participación de todos los sectores de la sociedad en acciones destinadas a evitar la generación y dar un manejo integral, ambientalmente adecuado, inofensivo a la biodiversidad y económicamente eficiente a los residuos sólidos urbanos y de manejo especial (...)", sin prescindir de evitar la contaminación residual.

Para lograr este resultado, las cinco fracciones que componen el artículo 4.20 señalan las pautas para el acercamiento de la sociedad en el tema que nos ocupa, de las cuales resaltamos las contenidas en las fracciones I, II y III. De este modo, la fracción I dispone que para la promoción de la participación de la sociedad la SMA y los municipios deberán fomentar el “...apoyo a la conformación, consolidación y operación de grupos intersectoriales que formen parte en la formulación e instrumentación de las políticas y programas en estas materias.”

Desde nuestro criterio, esta fracción se refiere a la formación de grupos de sectores sociales con el propósito de emitir opiniones que tengan por objeto realizar mejoras en las políticas y programas en materia residual, las cuales serán tomadas por la autoridad competente para el perfeccionamiento de las acciones a implementar.

Por su parte, la fracción II dispone que las autoridad estatal y municipal deberán difundir información y promover capacitaciones y programas de educación

dirigidos a la sociedad para evitar la generación de contaminación, propiciar la separación y aprovechamiento de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial.

Nos resulta importante esta promoción en virtud de que la sociedad, en última instancia, es la generadora de residuos a través de las actividades diarias que se realizan, factor que propicia la contaminación en todas sus variantes. En este orden de ideas, cobra importancia la fracción III al establecer que las autoridades municipales y la propia dependencia estatal se encargarán de invitar a la sociedad "...a participar en proyectos pilotos y de demostración destinados a generar elementos de información para sustentar programas de minimización y manejo sostenible de residuos sólidos urbanos y de manejo especial con fines de acopio y envío a reciclado, reutilización, tratamiento, eliminación o disposición final."

Así, sostenemos que la participación de la sociedad forma parte relevante en materia de gestión de residuos por las anteriores manifestaciones expuestas, además de que por medio de la coordinación de las autoridades es posible lograr el manejo de la política para erradicar la contaminación.

Se suma a lo descrito la figura de la denuncia ciudadana o popular, dado a que, según dicta el precepto 4.21, cualquier persona podrá disponer de dicho mecanismo para hacerlo valer ante la autoridad competente cuando existan hechos, actos u omisiones contrarios a lo determinado en el libro que se expone, tomando como base lo dispuesto en el Libro Segundo, antes reseñado.

Recapitulando, el Libro Cuarto otorga las pautas a la Secretaría del Medio Ambiente mexiquense y a los municipios para la gestión y tratamiento de residuos urbanos y de manejo especial, tema que además se encuentra estrechamente ligado a lo dispuesto en la Carta Magna por ser facultad de los municipios, tal como se expuso en el artículo 115. Para ello, la política en este sector considerará a la participación ciudadana y el derecho de acceso a la información con el fin de incluir a la sociedad para la consecución de erradicar la contaminación, potestad que se materializa por medio de acciones de la autoridad, sobre todo municipal, en instar a la ciudadanía para el manejo de los residuos a través del fomento al reciclaje y evitando la generación de contaminación.

### C) Preservación, fomento y aprovechamiento sostenible de la vida silvestre.

Las disposiciones encaminadas a los temas relativos a la vida silvestre<sup>265</sup> dentro de la demarcación territorial mexiquense se encuentran expresadas en el Libro Quinto de la codificación que se estudia. A continuación, serán analizadas las atribuciones de la SMA y de los ayuntamientos en el rubro en comento, considerando que las disposiciones normativas del Libro en cuestión tendrán por objeto: "...establecer la regulación de la preservación, conservación, remediación, restauración, recuperación, rehabilitación, protección y fomento para el aprovechamiento sostenible de la vida silvestre y su hábitat en el territorio del Estado.", según lo previene el artículo 5.1.

En virtud de lo anterior, y de conformidad con el artículo 5.10 en su fracción I, corresponde a la entidad federativa formular y dirigir la política estatal "...sobre la preservación, conservación, remediación, rehabilitación, restauración, recuperación y aprovechamiento sostenible de la vida silvestre (...)".

Para tal efecto, cabe destacar lo apuntado en el precepto 5.7 en el sentido de que se menciona la concurrencia del gobierno estatal con los municipios en materia de vida silvestre, la cual se especifica en las cinco fracciones que componen al artículo en cuestión, los cuales resumimos de la siguiente manera:

- Coherencia de acciones entre las esferas gubernativas correspondientes en la ejecución de las directrices de la política en materia de vida silvestre;
- Desplegar las atribuciones del gobierno estatal con el objeto de coordinar las acciones entre éste y los municipios concernientes al aprovechamiento sostenible de la vida silvestre y su hábitat, y
- Definir la competencia y establecer los mecanismos de coordinación entre el gobierno estatal y los municipios para el cumplimiento de la política estatal de la vida silvestre.

---

<sup>265</sup> Entendida ésta en términos del segundo párrafo del artículo 5.1 como "...la flora y fauna que coexiste en condiciones naturales, temporales, permanentes o en cautiverio (...)".

Al amparo de lo anterior, la política de participación ciudadana y difusión de la información en la materia será competencia de los órdenes de gobierno que intervengan.

Es en este entendido que, según el Reglamento del Libro Quinto del Código para la Biodiversidad del Estado de México<sup>266</sup> en su artículo 5º, contempla al Consejo Estatal de Vigilancia de Vida Silvestre y su Hábitat como instancia que promoverá la participación de la ciudadanía, para lo cual la SMA pondrá a su disposición la información necesaria para tal efecto. Con ello, dicho consejo tendrá la primordial función de ser un órgano de participación equilibrada de la sociedad, en términos del dispositivo 7º del Reglamento citado.

Por lo que hace a la prerrogativa del acceso a la información, el artículo 5.38 dispone la existencia del Subsistema Estatal de Información sobre la Vida Silvestre, instancia que implementará la dependencia estatal, el cual estará coordinado al Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, detallado con anterioridad, cuya información se encontrará a disposición de la ciudadanía en los términos del mencionado sistema.

Este subsistema, según el diverso 23 del Reglamento en cuestión, tiene por objeto “...registrar, organizar, actualizar y difundir la información de vida silvestre estatal, que estará disponible para su consulta (...)", conteniendo, acorde al numeral 24, "...los inventarios de recursos de vida silvestre y su hábitat en el territorio del estado (...)".

Concluyendo este apartado, convenimos en señalar que la política en materia de vida silvestre de la entidad mexiquense responde a la necesidad de garantizar el equilibrio de los ecosistemas, a través de la coordinación de esfuerzos para la protección de la flora y fauna dentro de su hábitat, recordando que es la excesiva actividad antrópica la encargada del desequilibrio ecológico y el acercamiento al peligro de extinción de las especies. Por lo tanto, resulta menester dotar a las instituciones de herramientas jurídicas efectivas para mitigar los efectos de las

---

<sup>266</sup> Poder Ejecutivo del Estado, *Reglamento del Libro Quinto del Código para la Biodiversidad del Estado de México*, Gaceta del Gobierno, 22-may-2007.

acciones que ponen en riesgo, desde nuestro criterio, los elementos esenciales de cualquier ecosistema: la flora y la fauna silvestre.

Bajo esta perspectiva, es aún más cuando la participación ciudadana y el acceso a la información cobran relevancia al hacer efectivos tales mecanismos jurídicos para lograr la cooperación entre ciudadanía y gobierno, con el fin de alcanzar el objetivo de contrarrestar las consecuencias de la desmedida actividad del hombre. Por ello, la política y acciones en este rubro parten del supuesto de sustentabilidad, criterio que se materializa en el uso adecuado de los recursos naturales sin comprometer la subsistencia para las posteriores generaciones.

#### D) Protección y bienestar animal.

La regulación jurídica en materia de bienestar animal cobra su importancia debido a que es uno de los factores integrantes en la protección al medio ambiente, además de, según la autora Ileana Gabriela Rivero Sosa, estrechar la brecha entre la humanidad y los animales, cuya perspectiva hacia éstos destaca por ser meros objetos a disposición y beneficio del ser humano, otorgándoles protección jurídica de manera paulatina<sup>267</sup>.

Es conforme a lo anterior que la participación ciudadana resulta fundamental para que esta protección de las especies animales, por lo que en la regulación en este tópico en el Estado de México jugará un papel importante la ciudadanía y el derecho de acceso a la información en la materia.

De este modo, el objetivo del Libro Sexto, según el artículo 6.1, es la protección de los animales domésticos de cualquier acto de crueldad, garantizando su bienestar, preservación y cuidado, estableciendo las bases para cinco puntos que se describen en las cinco fracciones que conforma el precepto aludido, mismos que resumimos en tres vertientes: a) erradicar los actos de maltrato, sufrimiento y crueldad hacia los animales domésticos; b) relacionado a lo anterior, realizar

---

<sup>267</sup> Cfr.: RIVERO SOSA, Ileana Gabriela, *Enfoque ético y jurídico de la protección animal*, en AMBROSIO MORALES, María Teresa y Marisol Anglés Hernández (coords.), *La protección jurídica de los animales*, Serie Doctrina Jurídica, núm. 307, UNAM-IIJ, México, 2017, p. 37, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bij/libros/9/4436/4.pdf>, consultado el 24 de abril de 2019.

acciones de educación y cultura ambiental propiciando el respeto a los animales, y c) controlar la reproducción de los mismos, así como evitar el desarrollo de fauna nociva que ponga el riesgo a la salud humana y a otras especies animales.

Por otra parte, la aplicación de las disposiciones contenidas en el Libro que se expone corresponde tanto a la SMA como a los ayuntamientos en coordinación con la Secretaría de Salud de la entidad y a la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México, organismo que se estudiará posteriormente.

Así, dentro de las atribuciones de la SMA detalladas en la disposición 6.8, destacamos la contenida en la fracción I relativa a la difusión de información con el fin de generar la cultura de protección, respeto y trato digno hacia los animales, complementada con la promoción de la participación de organizaciones de la sociedad y sector privado, instituciones académicas y cualquier persona interesada, además de ser la instancia encargada de la formulación de la política en el tema que nos atañe; lo anterior, de conformidad con las fracciones I y II, respectivamente, del artículo 6º del Reglamento del Libro Sexto del Código para la Biodiversidad del Estado de México<sup>268</sup>.

En cuanto a las atribuciones de los municipios, establecidas en el artículo 6.9, considerando la coordinación con la Secretaría de Salud del estado, regularán los centros de control animal en sus respectivos territorios, según la fracción I; sacrificarán con técnicas humanitarias a los animales, además de disponer al público en general centros de incineración para los mismos, conforme a la fracción II; en términos de la fracción III, canalizarán a los centros de control animal o a las asociaciones protectoras de animales aquellos ejemplares abandonados, además de recoger aquellos que se encuentren muertos en la vía pública, de acuerdo a la fracción IV.

Sin perjuicio de lo anterior, al amparo de lo establecido en el artículo 9º del Reglamento aludido, los municipios pueden celebrar convenios de concertación con las asociaciones protectoras, o bien, con la Procuraduría de Protección al Ambiente

---

<sup>268</sup> Poder Ejecutivo del Estado, *Reglamento del Libro Sexto del Código para la Biodiversidad del Estado de México*, Gaceta del Gobierno, 17-jul-2013.

del Estado de México tratándose de funciones de vigilancia e inspección en materia de protección animal, además de coadyuvar a la dependencia estatal del sector salud y otras autoridades competentes para el cumplimiento de las funciones del municipio en el rubro señalado; lo anterior, conforme lo sentencian las fracciones I, III y IV, respectivamente.

Además de estas atribuciones, los municipios del Estado de México se encuentran facultados para atender las denuncias ciudadanas cuando se conozcan hechos constitutivos de maltrato animal, dado a que la fracción IV contempla que deberán verificar las denuncias sobre ruidos, hacinamiento, falta de seguridad e higiene derivados de la crianza o reproducción animal que constituyan detrimento al medio ambiente.

Por último, la procuraduría ambiental de la entidad, conforme a lo dispuesto por el artículo 6.10, además de vigilar el cumplimiento de las disposiciones del libro en cuestión, se encuentra facultada para la atención de la "...denuncia ciudadana cuando el acto u omisión involucre a dos o más municipios o cuando los hechos ameriten su participación tratándose de alguna emergencia, aún sin mediar denuncia interpuesta y poner a disposición de las autoridades competentes a quien infrinja las disposiciones de este Libro.", conforme a la fracción I.

Relacionado a lo anterior, la fracción II del artículo 7º del Reglamento del Libro Sexto dispone que la Procuraduría podrá atender, y en su caso, turnar las denuncias a las autoridades competentes al establecerse actos, hechos u omisiones relacionadas con lo expresado en el Libro Sexto y demás ordenamientos relacionados con la protección y bienestar animal.

De esto se desprende que la actuación de la Procuraduría será de oficio al configurarse el supuesto de una emergencia que ponga en riesgo la salud o integridad de las personas.

Del mismo modo, a decir de la fracción II en cuestión, avisará a la autoridad municipal competente en el caso de que la tenencia de alguna de las especies

domésticas, o bien, las actividades de comercio de éstas, así como sus productos o subproductos, sea sin el registro o autorización correspondiente.

Asimismo, la Procuraduría en cuestión podrá formular a las autoridades cuyas atribuciones sean tocantes al bienestar animal, recomendaciones para el mejor desempeño de sus respectivas esferas de competencia, además de sancionar cuando sea pertinente, como se desprende de la fracción III del diverso citado. Esta fracción se encuentra estrechamente ligada con la también fracción III del precepto 7º normativo del multicitado Reglamento, disponiendo que este organismo dará trámite a los procedimientos administrativos y, en su caso, imponer las sanciones que sean pertinentes.

En materia de participación ciudadana, el diverso 6.13 determina que las autoridades competentes deberán promover la participación tanto de personas como de asociaciones protectoras de animales, organizaciones sociales, instituciones académicas y de investigación, con el objeto de sumar esfuerzos en las acciones del gobierno relativas al trato digno de los animales; no obstante, es el Reglamento del libro en comento que detalla este rubro.

Con base en el artículo 10º de este Reglamento, se sustenta el Consejo Ciudadano de Protección y Bienestar Animal del Estado de México, el cual "...es un órgano ciudadano de consulta y opinión del Ejecutivo Estatal, cuyo objeto es lograr la participación corresponsable de todos los sectores de la sociedad para promover la protección y el bienestar animal en la entidad mexiquense."

Por lo tanto, al tenor de los dispuesto por el artículo 11 de dicho Reglamento, el actuar del Consejo se constreñirá a lo dispuesto por las actividades previstas en el Libro Sexto, el Reglamento y los demás ordenamientos jurídicos aplicables al tema.

De lo anterior se desprende que este Consejo buscará concertaciones entre los sectores público, privado y social con el objeto de atender la problemática que derive del maltrato animal, en las esferas estatal y municipal; dicho cometido será bajo la promoción de actividades de colaboración con la población para propiciar el

bienestar animal y su protección, fomentando esta cultura. Lo anterior, acorde a las bases establecidas en el numeral 17 del Reglamento aludido.

Ahora bien, en lo tocante al mecanismo de la denuncia popular, queda contemplado en el artículo 6.85 del Código para la Biodiversidad, el cual reza que cualquier persona podrá hacer valer este mecanismo ante los ayuntamientos, o bien, ante la propia Secretaría, cuando existan actos, hechos u omisiones que contravengan lo analizado. Así, el artículo 110 del Reglamento correspondiente indica que tal denuncia también podrá efectuarse ante la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México.

Con lo estudiado, sostenemos que la gestión en el tema de protección a los animales queda relegada principalmente a los municipios, sin prescindir de la participación correspondiente de las instancias del gobierno estatal. Las actividades de gobierno en torno a la participación ciudadana se encaminan a la dignificación de la vida de los animales, de una concientización; la protección jurídica hacia los animales cobra importancia a nivel social, toda vez que desde el seno administrativo y político se busca eliminar cualquier acto de crueldad hacia los animales, lo cual repercute directamente al medio ambiente por el hecho de formar parte de los elementos esenciales de los ecosistemas.

Recapitulando, el Código para la Biodiversidad del Estado de México contiene los diferentes aspectos que conforman el andamiaje sobre el que se erige la política del medio ambiente en el territorio mexiquense, a la par que designa las funciones de gestión de las instituciones competentes y de los ayuntamientos.

En este sentido, como quedó manifestado, la participación ciudadana aparejado con el derecho de acceso a la información ambiental, forma parte de la formulación de las políticas en los diversos tópicos que se detallan en el Código, razón por la cual sostenemos que para la efectiva gestión del medio ambiente de ser elemento esencial la cooperación con la sociedad.

### 3.2.1.1. Dirección General de Concertación y Participación Ciudadana.

La finalidad de esta sección es analizar las funciones de la Dirección en materia de participación ciudadana, su desempeño a través de la política ambiental del Estado, así como el papel de vínculo entre la sociedad y el gobierno mexiquense.

Asentado con anterioridad, en cada uno de los aspectos que contempla el Código para la Biodiversidad, las políticas, acciones y programas a implementar deberán realizarse tomando en cuenta la voz de la ciudadanía para una íntegra gestión. Es así como en la estructura de la SMA queda adscrita la Dirección en comento, fundamentada en la fracción IV del artículo 3º del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente anteriormente citado.

De este modo, las atribuciones de esta Dirección quedan asentadas en el numeral 13 del ordenamiento en cuestión, cuya fracción I destaca que será la encargada de la operación de acciones conjuntas con los diversos sectores de la sociedad con relación a la materia ambiental.

En este sentido, como se desprende de la fracción VII, con el objeto de la promoción de la participación de la ciudadanía de los sectores social y privado, deberá diseñar los mecanismos pertinentes a efecto de que dicha participación verse sobre acciones preventivas de la contaminación ambiental dentro de la Entidad, sobre la base de crear la cultura ambiental en la sociedad mexiquense por medio de acciones, eventos y programas, acorde a la fracción X.

Además de ello, cobra importancia las labores tanto del Consejo Consultivo de Protección a la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible como del Consejo Ciudadano de Protección y Bienestar animal, ambos analizados con anterioridad, en virtud de que esta Dirección se encargará de su coordinación técnica y administrativa, conforme lo dicta la fracción IV, sin menoscabo de promover ante las autoridades competentes de los ayuntamientos la creación de los Consejos Municipales de Protección a la Biodiversidad Sostenible del Estado de México.

Por su parte, esta instancia será competente para la canalización a las unidades administrativas correspondientes de las denuncias ciudadanas recibidas en

ECOTEL, departamento que con posteridad se analizará en virtud de formar parte de la competencia de los municipios, cuando estas sean relacionadas con la protección ambiental dentro del territorio mexiquense; lo anterior, fundamentado en la fracción V del precepto en comento.

Tales atribuciones, entre otras, serán la base del andamiaje de gestión sobre el que descansará la labor de la SMA para conseguir que el logro de la política ambiental en sus diversos rubros sea con la inclusión de la voz y participación de la ciudadanía, labor en la que resultará imprescindible la coordinación con los Ayuntamientos.

### 3.2.2. Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México.

La creación de este organismo data del año 2002 mediante un Decreto del Poder Ejecutivo<sup>269</sup> en funciones por el cual nace como órgano descentrado de la entonces Secretaría de Ecología. Posteriormente, hacia 2007 entraría en vigor un nuevo Decreto del Poder Ejecutivo<sup>270</sup> para otorgarle a dicha Procuraduría personalidad jurídica y patrimonio propios, es decir, el estatus jurídico de organismo público descentralizado.

Este organismo, en virtud del segundo párrafo del Decreto del 2007, queda sectorizado a la Secretaría del Medio Ambiente del Estado de México.

En términos de la fracción I del artículo 3º del decreto en cuestión, el objeto de la Procuraduría es otorgar la garantía de toda persona a vivir en un ambiente adecuado para su desarrollo, para lo cual procurará, vigilará y difundirá el cumplimiento de la legislación ambiental dentro del territorio mexiquense. En este entendido, esta instancia vigilará el cumplimiento de la normatividad aplicable relativa a la protección y bienestar animal, así como iniciar las acciones necesarias antes las autoridades competentes al efectuarse actos, hechos u omisiones que sean

---

<sup>269</sup> Poder Ejecutivo del Estado, *Acuerdo del Ejecutivo por el que se crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México*, Gaceta del Gobierno, 25-feb-2002.

<sup>270</sup> Poder Ejecutivo del Estado, *Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se transforma el órgano descentrado denominado Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México, en organismo público descentralizado*, Gaceta del Gobierno, 07-dic-2007.

consecuencia de desequilibrios ecológicos, daños al ambiente y a la fauna, tal como lo establecen las fracciones II<sup>271</sup> y III del precepto en cuestión.

Dentro del marco de atribuciones conferidas al organismo en cuestión, relativas a los temas estudiados en esta investigación, destacamos que su intervención se constriñe a la atención de denuncias formuladas por la ciudadanía, así como por las autoridades federales, estatales y municipales, dentro del ámbito de su competencia, sobre actos, hechos u omisiones que contravengan al medio ambiente y la fauna dentro del territorio mexiquense, de conformidad a lo dispuesto por la fracción I del precepto 4°. Cabe recordar que esta actuación se encuentra expresada dentro del Libro Sexto del Código para la Biodiversidad antes expuesto.

Con base en el ejercicio del derecho de acceso a la información, compete a la Procuraduría difundir información y asesorar tanto a la población como a los organismos y dependencias estatales y municipales acerca del cumplimiento y aplicación de la normatividad jurídica aplicable en el tema ambiental y de fauna, actuar fundamentado en la fracción VII del artículo 4° antes señalado.

Concatenado a lo anterior, la fracción XV faculta a la Procuraduría a realizar la sistematización y difusión correspondiente relativa a las investigaciones respecto de la aplicación y cumplimiento de la legislación en los temas ambientales y de fauna.

Por otro lado, en virtud del dispositivo 5° del Decreto del Poder Ejecutivo de 2007, la dirección y administración de la Procuraduría compete tanto al Consejo Directivo, como al procurador propiamente dicho. Dentro de las diversas facultades de este último, conferidas en el décimo artículo, distinguimos la establecida en la fracción XVII en el sentido de que es potestad indelegable la propuesta al Consejo Directivo de los reglamentos, manuales de organización y demás disposiciones de carácter administrativo para el óptimo funcionamiento de la Procuraduría.

En este sentido, tiene cabida el Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México<sup>272</sup>, ordenamiento jurídico que, según su

---

<sup>271</sup> Fracción reformada: Poder Ejecutivo del Estado: *Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se reforma el diverso por el que se transforma el órgano descentralizado denominado Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México, en organismo público descentralizado*, Gaceta del Gobierno, 16-dic-2011.

primer artículo, contendrá las bases de organización y de atribuciones específicas para el adecuado cumplimiento de los objetivos del organismo que se estudia.

Dicho lo anterior, es competencia directa del procurador, en virtud de lo establecido por el artículo 12 en su fracción II, la investigación, con la coadyuvancia de otras instancias de carácter público y social, de las posibles infracciones a la legislación ambiental del Estado de México, incluyendo la contravención relativa al bienestar y protección animal.

Esta facultad, desde nuestra opinión, resulta trascendente por la figura de la denuncia ciudadana en la materia antedicha, además de ser la base sobre la que se erige el funcionamiento de la Procuraduría, de conformidad con lo dispuesto en el Libro Sexto del Código para la Biodiversidad del Estado de México.

Esto se relaciona con la facultad de atracción prevista en la fracción XVIII, facultad que será válida:

...cuando se trate de una presunta violación grave a las disposiciones jurídicas aplicables a la preservación, fomento y aprovechamiento sostenible de la fauna, sólo en aquellos casos en que exista convenio o acuerdo de coordinación de asunción de funciones con el Gobierno Municipal, en materia de inspección y vigilancia; así como de los casos relacionados con la protección y bienestar animal, que por su naturaleza trascienda el interés general, siempre y cuando la naturaleza del asunto resulte de especial gravedad o emergencia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6.10 fracción I del Código.

Por lo tanto, de conformidad con la fracción VII del numeral 17, la Subdirección de Verificación y Vigilancia<sup>273</sup> será la instancia facultada para la atención, recepción e investigación de las denuncias y quejas que existan en materia ambiental de competencia estatal.

En resumen, la actuación de la Procuraduría de Protección al Ambiente dentro del territorio mexiquense queda fundamentada por el Decreto del Poder Ejecutivo Federal emitido en 2007, por su Reglamento Interno, el Código para la Biodiversidad y demás ordenamientos jurídicos aplicables. Su importancia radica en ser la

---

<sup>272</sup> Secretaría del Medio Ambiente del Estado de México, *Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México*, Gaceta del Gobierno, 30-may-2012.

<sup>273</sup> Unidad administrativa reconocida en la fracción IV del artículo 3º del Reglamento en cuestión.

autoridad competente para el ejercicio de la prerrogativa de la denuncia ciudadana en materia de protección al ambiente y, sobre todo, en cuestiones de maltrato animal. Cabe hacer una reflexión por nuestra parte en torno a que no se menciona expresamente alguna facultad relativa al fomento de la participación de la ciudadanía.

A este respecto, el décimo artículo del Reglamento en cuestión advierte que la conducción de las actividades del este organismo se realizará con base en lo dispuesto por el Plan de Desarrollo del Estado de México, anteriormente descrito. Al estar contemplada la participación de la ciudadanía mexiquense en las labores concernientes a la protección y cuidado del medio ambiente, o bien, en la gestión ambiental, luego entonces, será facultad tácita de la Procuraduría contemplar la participación dentro de sus actividades de gestión, sin el menoscabo de la coordinación con los municipios.

De este modo quedan expuestas las bases de gestión del medio ambiente dentro del Estado de México, al amparo de las instituciones analizadas, así como de las unidades administrativas que interfieren de manera directa sobre la coordinación entre el gobierno y la ciudadanía. Con base en esto, y en el entendido de un federalismo propiamente dicho, el actuar de los municipios será con estricto apego a los ordenamientos jurídicos dispuestos para tal efecto, conforme posteriormente se estudiará.

### **3.3. Gestión en el municipio de Ixtapaluca, Estado de México.**

En el capítulo anterior quedaron expuestos dos ordenamientos jurídicos de los que se parte para la implementación de la instrumentación jurídica, de acciones y programas con el fin de alcanzar las metas de desarrollo dentro del municipio mexiquense. Dicho sea de paso, desde nuestro criterio, se refuerza el principio constitucional consagrado en el artículo 115: la autonomía municipal y base del federalismo mexicano. Bajo este principio, los municipios se encuentran facultados para la expedición de la normatividad que satisfaga las necesidades y demandas de la población.

Con base en ello, en este apartado serán analizados los reglamentos y facultades de las instituciones de la administración pública del municipio de mexiquense, en materia de medio ambiente y participación ciudadana.

### 3.3.1. Subdirección de Ecología.

La integración de la administración pública del municipio mexiquense, al igual que en los ámbitos estatal y federal, se conforma de entidades y dependencias, tal como se estudió anteriormente. Para el caso que nos ocupa, cabe señalar que la denominación de las entidades de la administración pública centralizada son las Direcciones, cuyo actuar se constriñe a lo dictado por el Bando Municipal y los reglamentos que al efecto sean expedidos que señalen sus facultades en específico, así como por los manuales administrativos y de organización.

Apuntado lo anterior, la Subdirección de Ecología encuentra su fundamento jurídico en la fracción XII del artículo 33 del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Ixtapaluca<sup>274</sup>, como parte de la administración pública municipal centralizada.

Asimismo, en el numeral 96 del documento jurídico que se estudia afirma que esta dependencia se encargará de "...ejecutar las atribuciones correspondientes al municipio en materia de la formulación, ejecución y evaluación de la política municipal en materia ambiental y ecológica."

Como complemento de la facultad genérica descrita, la fracción I del precepto 97 del Reglamento en cuestión, dispone que esta Dirección formulará, conducirá y evaluará las políticas y criterios para la planeación en materia ecológica, procurando garantizar el derecho a una vida digna en un ambiente sustentable adecuado para el desarrollo, salud y bienestar de las personas, conforme lo dicta la fracción III del precepto en cita.

Conforme a nuestro punto de vista, queda manifestado que la prerrogativa a un medio ambiente sano debe ser garantizado por los tres órdenes de gobierno,

---

<sup>274</sup> Secretaría del H. Ayuntamiento, *Acuerdo por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Ixtapaluca*, Gaceta Municipal de Ixtapaluca núm. 13, 03-oct-2016.

quienes se encargarán, como se estudió, de emitir las disposiciones normativas para tal efecto. Por otra parte, cabe afirmar que el hecho de encontrar esta garantía dentro del ordenamiento administrativo municipal en comento resulta imprescindible para que las atribuciones de esta Dirección sean encaminadas a hacer efectivo el derecho al medio ambiente dentro de la circunscripción municipal.

Por otro lado, tomando en consideración los ordenamientos jurídicos analizados, la Dirección tiene la atribución de “Vigilar y aplicar el cumplimiento de la normatividad federal, estatal y municipal en materia de ecología y de protección al ambiente”, tal como lo establece la fracción IV.

Con base en esta atribución, se suma lo ordenado en la fracción XII en el sentido de ser potestad de la dependencia que se expone la expedición y aplicación de todas aquellas disposiciones encaminadas a la protección al ambiente, sin prescindir de aquellas atribuciones expresadas en leyes, reglamentos y normas conferidas al municipio.

Por lo que respecta a la materia de acceso a la información, la fracción XXXV del Reglamento en cita, otorga la potestad a la Dirección de Ecología para “Formular y conducir la política municipal de información y difusión en materia ambiental”. A su vez, esta facultad se encuentra concatenada a lo dictado en la fracción XLIII en lo que se refiere a la promoción de la participación ciudadana: “Promover la participación responsable de la sociedad en la planeación, ejecución y evaluación de la política ambiental y de recursos naturales, que fomente de forma fundamental, la protección al ambiente y el equilibrio de los sistemas.”

De la misma forma, el multicitado precepto en sus fracciones XXXVII y XLII asignan a la dependencia municipal la formulación de dos programas básicos para alcanzar la finalidad de la gestión ambiental del municipio: el Programa Municipal de Protección al Ambiente y el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Municipal, el cual se realizará de manera conjunta con las dependencias estatales y municipales competentes, respectivamente.

Por último, las fracciones XV y XVII del referido artículo 97 otorgan la facultad a la Dirección en cuestión de, por una parte, expedir permisos para podar o trasplantar bienes forestales con los que dispone el municipio, previa compensación del daño ecológico que pudiera subsistir; mientras que por otra parte, es la autoridad encargada de emitir "...el Registro Ambiental Municipal conforme a lo dispuesto en los Artículos 8 fracción VII y 109 BIS de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, las normas oficiales mexicanas y demás ordenamientos jurídicos aplicables."

Aunado a lo anterior, esta Dirección fungirá como autoridad para la atención de "...denuncias presentadas respecto de los hechos, actos u omisiones que puedan producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente o alteraciones a la salud o calidad de vida de la población", de acuerdo con la fracción XLV del artículo en cita. Las facultades enunciadas en las fracciones antecedentes estarán sujetas dentro del Reglamento Interno de la Dirección en comento, conforme posteriormente será analizado.

Hasta este punto se describen las facultades generales que contempla el Reglamento de la Administración Pública dentro del municipio de Ixtapaluca para la Dirección de Ecología, constituyendo este análisis la base para el estudio del Reglamento Interno de la dependencia en cita.

Previo al estudio del Reglamento Interno de la Dirección de Ecología del Municipio de Ixtapaluca<sup>275</sup>, cabe recordar lo apuntado por el artículo 135 del Bando Municipal, analizado anteriormente, que señala las actividades a realizar por el Ayuntamiento en materia de protección al ambiente, designando como autoridad responsable a la Dirección de Ecología, la cual, en términos de la fracción V del artículo en cuestión, será competente para la atención de la denuncia popular cuando existan riesgos al medio ambiente; conforme a la fracción VI, vigilará el cumplimiento a lo establecido por el Libro Sexto del Código para la Biodiversidad,

---

<sup>275</sup> Reglamento publicado en la Gaceta Municipal de Ixtapaluca en fecha 04-oct-2014, disponible en [https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files\\_ipo3/2019/42897/7/708fee1a74a4486630f82c5969bf22ac.pdf](https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo3/2019/42897/7/708fee1a74a4486630f82c5969bf22ac.pdf), validado por el portal de Información Pública Oficiosa Mexiquense en fecha 04 de julio de 2019, consultado el 21 de julio de 2019.

anteriormente expuesto; junto con la Jefatura de Control Canino municipal, se encargará del manejo y mitigación de la población excesiva de perros y gatos, acorde a las fracciones VII y VIII, además de emitir el Registro Ambiental Municipal, fundamentado en la fracción XIV.

Asentadas las facultades dictadas en el Bando, el Reglamento Interno tiene por objeto "...regular las bases para la estructura, organización y funcionamiento de la Dirección de Ecología del Municipio", conforme al artículo 1°, considerando que las acciones de esta dependencia "...deberán estar encaminadas a preservar, conservar y proteger los recursos naturales, el medio ambiente y el equilibrio ecológico, así como propiciar el desarrollo sustentable en el municipio (...)", pudiendo concertar acciones con la Federación o el Estado, o bien, con otros municipios. Lo anterior, con fundamento en el segundo párrafo del tercer diverso.

Para la consecución de estos objetivos, la Dirección estará estructurada, acorde al numeral 6° del Reglamento en cita, de la siguiente forma: Dirección, Coordinación de Cultura Ambiental, Departamento de Registro Ambiental Municipal, Departamento de ECOTEL y el Departamento Forestal. Para los fines de esta investigación, serán estudiadas las competencias de la Subdirección, la Coordinación de Cultura Ambiental, el Departamento de Registro Ambiental Municipal y el Departamento de ECOTEL.

Señalado lo anterior, las competencias de la Subdirección se encuentran previstas en las sesenta y dos fracciones del artículo 12, dentro de las que destacamos la contenida en la fracción III por atribuir la garantía del derecho de las personas a una vida digna dentro de un ambiente sustentable y adecuado que permita su íntegro desarrollo.

De esto se desprende que la formulación, conducción y evaluación de la política ecológica y ambiental, atribución prevista en la fracción I del artículo en cuestión, tendrá como fin garantizar el derecho consagrado tanto en la Constitución General como en los ordenamientos jurídicos analizados.

Por otra parte, la fracción XXXII otorga al titular de Subdirección que se estudia la atribución de formular y conducir la política en materia de información y difusión de lo concerniente a la temática ambiental, en tanto que la fracción XL dispone que el Director será el encargado de la promoción de la participación responsable de la sociedad en la planeación, ejecución y evaluación de la política ambiental, misma que debe fomentar la protección ambiental y el equilibrio de los ecosistemas.

Por último, las potestades contempladas en el Bando Municipal concernientes al actuar de la Subdirección en materia de denuncias ambientales y el otorgamiento del registro ambiental municipal, quedan insertas en las fracciones XLII y XV, respectivamente, lo que a su vez fundamenta las áreas de las que posteriormente serán analizadas.

Atendiendo a la facultad de difusión de información ambiental, toma importancia la Coordinación de Cultura Ambiental de la Subdirección en comento, toda vez que, según la fracción IV del numeral 17 del Reglamento que se expone, será la encargada de “Impartir pláticas, talleres y cursos en los que se sensibilice y capacite a la sociedad, personal del sector educativo, áreas afines y docentes y a los diferentes niveles educativos, sobre educación ambiental, residuos sólidos, calentamiento global, incendios forestales, maltrato animal, entre otros.”

De esta forma, destacamos que el área en cuestión tendrá a su cargo la realización de campañas de concientización e información sobre la importancia del medio ambiente en la sociedad, fomentando así un criterio que será clave en la toma de decisiones en materia ambiental.

Por lo que hace a las actividades del Departamento del Registro Ambiental Municipal, cabe tener presente que su fundamento se encuentra en la fracción VII del artículo 8° de la LGEEPA, anteriormente analizado, el cual dispone que es facultad de los municipios “La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación que conforme a la

legislación local en la materia corresponda a los gobiernos de los estados”, así como por el diverso 109 BIS de la ley en cuestión, que a la letra señala:

...los Municipios (...), deberán integrar un registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, materiales y residuos de su competencia, así como de aquellas sustancias que determine la autoridad correspondiente. La información del registro se integrará con los datos y documentos contenidos en las autorizaciones, cédulas, informes, reportes, licencias, permisos y concesiones que en materia ambiental se tramiten ante la Secretaría, o autoridad competente del Gobierno de las entidades federativas y en su caso, de los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Con base en lo anterior, desde nuestro punto de vista, el registro ambiental mencionado corresponde a una facultad de gestión de los municipios que consiste en llevar un control de información técnica sobre las fuentes contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, lo que servirá de base para la contribución a la política ambiental municipal en materia de residuos sólidos.

Es por lo que el Departamento en cuestión, entre otras facultades, será el encargado de “Emitir el RAM (Registro Ambiental Municipal) y visitar a establecimientos industriales, comerciales y de servicios de nueva creación”, según lo establece la fracción XI del artículo 18; estas visitas, acorde a la fracción VII del artículo en cuestión, tendrán por objeto corroborar el cumplimiento de la normatividad técnica en materia residual en los establecimientos o empresas dentro del municipio.

Por último, con arreglo a la fracción IX, el Departamento será encargado de iniciar procedimientos administrativos para, de ser procedente, aplicar las sanciones que en derecho correspondan respecto al incumplimiento de la normatividad en la materia, además de “expedir los acuerdos de trámite de los procedimientos, las resoluciones administrativas y en general aquellos acuerdos necesarios para tramitar los procedimientos; así como la imposición de medidas de seguridad e integrar el archivo de expedientes de procedimientos administrativos”.

Por su parte, el denominado “Sistema Municipal de Quejas y Denuncias en Materia Ambiental y de maltrato animal ECOTEL” lo define el Bando Municipal en su fracción V del artículo 135 como la “...instancia del Gobierno Municipal [que]

constituye un servicio al público para la atención de la denuncia ambiental y al maltrato animal, la cual ofrece, a disposición de la ciudadanía, los medios necesarios para la recepción, atención y seguimiento de la denuncia ambiental.”

Bajo esto, las atribuciones del Departamento en cuestión se encuentran compendiadas en las trece fracciones del artículo 19 del Reglamento Interno de la Dependencia que se analiza, de las cuales destacamos la contenida en la fracción X, en virtud de fundamentar el seguimiento de la denuncia ambiental estableciendo los mecanismos para su recepción y atención, así como para, en términos de la fracción XI, “Entregar citatorios y establecer acuerdos para dar solución a las Denuncias presentadas.”

Concatenado a ello, se encarga de “Establecer los mecanismos necesarios para la prevención, atención y control de emergencias ecológicas y contingencias ambientales”, acorde a lo dispuesto por la fracción VI del numeral referido.

De esta forma, el actuar de la Subdirección de Ecología se encuentra sujeto por lo dispuesto, principalmente, por los ordenamientos jurídicos citados con anterioridad, como lo es la LGEEPA en el ámbito federal, así como por lo dispuesto en el Código para la Biodiversidad, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, respecto al orden estatal; en el orden municipal, el fundamento de su actuar se rige por el Bando Municipal y su Reglamento Interior.

En suma, ponemos de manifiesto que los actos de esta Dirección se encuentran armonizados con los principios establecidos por la Constitución Federal en virtud de orientar la política ambiental municipal al punto de partida ambiental consagrado en el párrafo quinto del 4º numeral del ordenamiento citado: garantizar un medio ambiente sano para el íntegro desarrollo de las personas.

A su vez, encontramos concordancia entre las disposiciones de los ordenamientos estudiados en el capítulo anterior en cuanto al involucramiento de la sociedad en temas ambientales, dado que, en primera instancia, una de las actividades primordiales de la Dirección es la difusión de la información en materia ambiental, lo que conlleva a la promoción de la participación responsable de la

sociedad a efecto de realizar una gestión conjunta del medio ambiente con el gobierno municipal; y en segunda instancia, facultar a la dependencia administrativa municipal a atender las denuncias en materia ambiental.

Por otro lado, no se debe omitir el hecho de que dentro de esta dependencia exista un área específica encargada de la vigilancia de los índices contaminantes y de disposición final de residuos dentro de la circunscripción municipal.

En síntesis, la normatividad que erige los pilares de funcionamiento de la Dirección de Ecología del municipio ixtapaluquense se encuentra armonizada con los dispuesto en los ámbitos estatal y municipal, además de recaer en general la labor de proteger al medio ambiente desde la circunscripción básica del federalismo mexicano: el municipio.

### 3.3.2. Dirección de Gobierno Municipal.

El estudio de la dependencia enunciada conlleva a realizar una recapitulación acerca de la participación ciudadana dentro de la esfera municipal, para lo cual es necesario remitirse a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y en el Bando Municipal.

Por una parte, la Ley en cuestión dispone las facultades de las autoridades y órganos auxiliares de los Ayuntamientos del Estado de México, en tanto que el Bando contempla sus funciones específicas, así como su relación con la promoción de la participación ciudadana a través de la consulta popular.

Dispuesto lo anterior, dentro de las disposiciones normativas del municipio de Ixtapaluca, el Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio en cita<sup>276</sup> regula lo relativo a la consulta popular, las facultades de la Dirección de Gobierno Municipal, así como las funciones de las autoridades y órganos auxiliares. Por lo tanto, el estudio del presente apartado comenzará por las facultades de la Dirección de Gobierno.

---

<sup>276</sup> Reglamento publicado en la Gaceta Municipal de Ixtapaluca en fecha 17-jul-2015, disponible en [https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files\\_ipo3/2019/42897/7/3f9647417545040a5c54dc36e504f7df.pdf](https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo3/2019/42897/7/3f9647417545040a5c54dc36e504f7df.pdf), validado por el portal de Información Pública Oficiosa Mexiquense en fecha 04 de julio de 2019, consultado el 21 de julio de 2019.

Así pues, en atención a que la Dirección citada forma parte de la administración pública municipal centralizada por virtud de la fracción XXII del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Ixtapaluca, ordenamiento mencionado con anterioridad, sus facultades se encuentran expresadas en las ocho fracciones del numeral 67 del Reglamento Orgánico, dentro de las cuales se encuentra la vigilancia del funcionamiento de las autoridades y órganos auxiliares de la administración municipal, acorde a la fracción I, así como “Alentar y promover la participación ciudadana y la organización social”, en concordancia con la fracción V.

Dicho lo anterior, el artículo 1º apunta que es objeto del Reglamento de Participación Ciudadana “...fomentar y promover la participación ciudadana a través del establecimiento de los instrumentos que permitan su organización y su relación con los órganos de gobierno del municipio, así como, regular la organización, las facultades, atribuciones y funcionamiento de la Dirección, conforme a la legislación estatal y municipal aplicable.”

Por tanto, la organización de las autoridades y órganos auxiliares, así como las particularidades del mecanismo de participación ciudadana, quedan sujetas al Reglamento que se expone. Para el caso de la participación ciudadana., el numeral 3º enuncia en sus nueve fracciones los principios que regirán al ejercicio consultivo, siendo estos: legalidad, democracia, tolerancia, equidad de género, corresponsabilidad, inclusión, respeto, solidaridad y universalidad.

Desde nuestro punto de vista, la contemplación de los principios de la participación ciudadana permite la inclusión de todos los sectores de la población ixtapaluquense, considerando que la participación en sí es una actividad que propicia la atención de las diversas problemáticas de la ciudadanía para que sean tomadas las decisiones que conlleven a soluciones entre ciudadanía y gobierno; de modo que las actividades de las autoridades competentes, es decir, el Ayuntamiento, el Titular del Ejecutivo Municipal y la Dirección en comento, contempladas en el cuarto precepto normativo, deberán ajustarse conforme a tales principios.

Con base en lo anterior, el artículo 5° contempla que las atribuciones del Ayuntamiento en materia de participación ciudadana son:

- I. Expedir la convocatoria para elegir delegados, subdelegados y COPACIS, en los plazos y términos señalados en la Ley Orgánica Municipal;
- II. Declarar la validez de los comicios señalados en la fracción anterior;
- III. Resolver en última instancia, las impugnaciones presentadas en las elecciones señaladas en la fracción I;
- IV. Remover de su cargo a las autoridades auxiliares en los términos del presente reglamento; y
- V. Las demás que les señalen las normas jurídicas aplicables.

Ahora bien, por lo que hace a las potestades del Titular del Ejecutivo Municipal en la misma materia, se constriñen a la vigilancia de la integración y funcionamiento de las autoridades y Consejos de Participación Ciudadana, así como del cumplimiento de la normatividad de participación ciudadana, de conformidad con el artículo 6°.

Por otra parte, la Dirección en comento posee como principal atribución, en cuanto al tema concerniente de esta investigación, la tramitación y ejecución de la Consulta Popular, según la fracción III de la séptima disposición normativa, además de vigilar el funcionamiento de los Consejos de Participación Ciudadana y autoridades auxiliares; tramitar impugnaciones derivadas de la elección de dichas autoridades, e imponer las sanciones administrativas que en derecho correspondan.

Asimismo, esta dependencia se constituye por las siguientes áreas, conforme a lo dispuesto por las tres fracciones del diverso 12: la Subdirección de Gobierno, la Coordinación de Autoridades Auxiliares y las demás que sean necesarias para el desempeño de las funciones de la Dirección.

En este tenor de ideas, para efectos de esta investigación, es la citada Coordinación la que tiene facultades como tal en materia de participación ciudadana, pues el artículo 22 del multicitado Reglamento dispone que es la autoridad encargada de "...fomentar la participación ciudadana en el Municipio, procurando el seguimiento a las actividades de las diferentes autoridades auxiliares.", facultad que

queda confirmada por lo dispuesto en la fracción I del artículo 23, en virtud de estarle conferida la promoción de la participación ciudadana en el Municipio, además de coordinar las labores entre el gobierno municipal, las autoridades auxiliares y la ciudadanía en general; lo anterior, establecido en la fracción IV.

En lo que respecta a las autoridades auxiliares, señaladas con anterioridad, dispone el artículo 24 que son "...instancias de promoción y gestión social, encargadas de promover la participación de la ciudadanía, en coordinación con el gobierno municipal; con el único, fin de lograr el bienestar colectivo de las comunidades y son el vínculo entre éstas y el gobierno municipal."

De modo que las autoridades auxiliares tienen como primordiales facultades, desde nuestro punto de vista, "Vigilar el cumplimiento del Bando, de las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente, las violaciones a las mismas", así como la coadyuvancia con el Ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal. Lo anterior, de conformidad con las fracciones I y II del artículo 28.

Dentro de la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, analizado con anterioridad, cobra trascendencia el actuar de las autoridades auxiliares del municipio en virtud de ser las que se encargan de recabar información acerca de los problemas que aquejan a la sociedad del municipio mexiquense.

Por otra parte, los Consejos de Participación Ciudadana, según el numeral 34, "...son órganos ciudadanos de interés público, de comunicación y colaboración entre la comunidad que representan y la autoridad municipal, y tienen por objeto el realizar la gestión de peticiones hechas por la comunidad para atenderlas y en su caso, presentarlas ante el Ayuntamiento, además, llevar a cabo la promoción de los planes y programas municipales en las diversas materias."

En nuestras palabras, estos Consejos funcionan como instancias de vinculación entre la población y el gobierno municipal, a efecto de gestionar todas aquellas peticiones que sean formuladas para someterlas a consideración de las

autoridades municipales correspondientes, logrando así el bienestar de la comunidad, tal y como se desprende de lo establecido en el artículo citado.

Con base en ello, los Consejos se integran, acorde a las cuatro fracciones del artículo 35, por un Presidente, un Secretario, un Tesorero y dos Vocales. De esta integración destacamos las facultades del presidente, toda vez que es la autoridad encargada de “Convocar y presidir las reuniones del COPACI de su comunidad y asambleas”, lo cual se traduce en que las asambleas y reuniones tendrán por objeto la atención de toda aquella petición o solicitud de la ciudadanía a efecto de realizar la gestión correspondiente, con lo que se dan las condiciones a efecto de que la ciudadanía se involucre en el acontecer de la comunidad.

Esto conlleva a la realización del mecanismo de participación ciudadana: la consulta popular. El Reglamento de Participación Ciudadana contempla un Capítulo en el que describe el procedimiento para llevar a cabo un ejercicio consultivo.

Así, el artículo 51 determina que la consulta popular “...es el medio a través del cual, la ciudadanía y la población del Municipio podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos de la comunidad donde residen”; no obstante, el Ayuntamiento podrá utilizar este mismo mecanismo “...para conocer las opiniones sobre la problemática municipal, planeación urbana, protección ambiental, servicios públicos y cualquier asunto de carácter municipal”; lo anterior, de conformidad con el artículo 52.

Acorde con el diverso 53, el ejercicio consultivo podrá ser solicitado por el Consejo de Participación Ciudadana Municipal, o bien, por los Consejos de Participación Ciudadana con la aprobación, mediante voto directo en asamblea, del cincuenta por ciento más uno de los ciudadanos de la jurisdicción correspondiente.

Cabe destacar, con base en el precepto normativo 54, que la solicitud deberá ser planteada por escrito ante la Oficialía de Partes del Ayuntamiento, dirigida a la Dirección de Gobierno Municipal, la cual, de conformidad con el artículo 56, emitirá un proyecto de resolución para presentarse en Cabildo, determinando la factibilidad financiera, técnica y operativa.

Por su parte, el diverso 57 otorga al Ayuntamiento la potestad de resolver la procedencia del ejercicio consultivo, emitiendo para tales efectos la convocatoria correspondiente en los lugares de mayor concurrencia y en cualquier medio de difusión local. Cabe señalar que, según el numeral 60, los resultados de dicho ejercicio tendrán carácter vinculante “...para las acciones o decisiones del ayuntamiento, cuando éstas hayan obtenido la mayoría absoluta de la votación en Cabildo.”

Recapitulando, la Dirección de Gobierno Municipal es la autoridad encargada de lo concerniente al tema de la participación ciudadana y la organización, vigilancia y funcionamiento de las autoridades auxiliares y Consejos de Participación Ciudadana del municipio, al amparo de lo establecido en el Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Ixtapaluca.

Las autoridades auxiliares y los Consejos aludidos son instancias de vinculación entre los ciudadanos y el gobierno municipal, cuyas actividades fundamentales, desde nuestra concepción, se resumen en atender los problemas existentes en el municipio, así como gestionar y realizar los trámites correspondientes para dar solución a las demandas de la población.

Por otro lado, la consulta popular es el mecanismo contemplado tanto en el Bando Municipal como en el Reglamento expuesto, mediante el cual se pretende convocar a la población para manifestar sus opiniones o demandas para constituir soluciones de manera conjunta. Resaltamos el hecho de que el Ayuntamiento, a través de sus órganos administrativos, pueden servirse de este mecanismo para, entre otros temas, conocer la opinión de los ciudadanos en materia de protección al ambiente.

De esta forma, quedan expuestas las atribuciones de la Dirección de Ecología y de la de Gobierno Municipal, cuyos reglamentos correspondientes señalan las facultades en materia de medio ambiente y participación ciudadana. La información analizada hasta este punto servirá de base para el análisis integral que se realizará en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO 4. REFLEXIONES EN TORNO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GESTIÓN AMBIENTAL EN LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO.**

La participación ciudadana constituye un elemento fundamental para la toma de decisiones en los tres ámbitos de gobierno, dado a que es la propia ciudadanía la que participa exponiendo sus denuncias o las problemáticas que aquejan dentro de un espacio y periodo de tiempo determinados, además de ser la propia sociedad la que propone alternativas de solución a las cuestiones que adolecen.

El papel del gobierno es dotar de los mecanismos jurídicos e institucionales con los que se pueda hacer factible la interacción entre el gobierno y los ciudadanos, a efecto de poder concertar y acordar las acciones pertinentes para atender las demandas de una sociedad que, con el paso del tiempo, exige la apertura de espacios para exponer sus quejas y proponer soluciones.

Al mismo tiempo, la prerrogativa de acceso a la información se vuelve una herramienta fundamental para el fortalecimiento del criterio de la sociedad en la toma de decisiones, aunado al robustecimiento de los lazos de comunicación entre autoridades y ciudadanos.

Considerando las ideas expuestas, a continuación, se realizará un análisis general acerca de la previsión de los mecanismos de participación ciudadana en la legislación federal, así como en la normatividad interna de las entidades federativas, para posteriormente aterrizar en un estudio de la situación en el Estado de México y en el municipio de Ixtapaluca.

### **4.1. Participación ciudadana en el ámbito federal.**

Tendremos como punto de partida lo señalado por Juan Pablo Gudiño Gual en la intervención realizada al diario *El Universal*<sup>277</sup>, quien afirma que en México existen cuatro tipos de consultas, a saber: la Consulta Indígena que deriva del Convenio 169 de la Organización Mundial del Trabajo; la Consulta Popular en materia de impacto ambiental, cuyo procedimiento se encuentra establecido en la Ley General del

---

<sup>277</sup> PERALTA, Montserrat, "Estos son los tipos de consultas que existen en México" en *El Universal*, México, 24 de noviembre de 2018, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/estos-son-los-tipos-de-consultas-que-existen-en-mexico>, consultado en fecha 22 de julio de 2019.

Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Consulta Popular que deriva de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución de la República, y la Consulta Ciudadana que realizó el actual titular del Poder Ejecutivo Federal hacia finales de noviembre del 2018.

Analizando estas cuatro propuestas, es preciso afirmar que el Convenio 169 de la Organización Mundial del Trabajo se encuentra ratificado por el gobierno federal<sup>278</sup>, por lo que sus disposiciones son de observancia dentro del territorio mexicano; sin embargo, en palabras de Juan Pablo Gudiño, "...no hay una infraestructura sólida, presupuesto suficiente ni las instituciones encargadas de hacerlo", además de no existir una legislación específica en materia de consulta indígena que contemple el procedimiento correspondiente<sup>279</sup>.

Por su parte, la consulta popular en materia de impacto ambiental establecida en la LGEEPA se encuentra contemplada como prerrogativa de cualquier ciudadano en términos del tercer párrafo del artículo 34 del documento jurídico citado, en lo concerniente al instrumento de política ambiental denominado Evaluación de Impacto Ambiental. Dicha disposición menciona que la SEMARNAT, a instancia de cualquier persona interesada, podrá llevar a cabo una consulta pública conforme a las bases establecidas del citado numeral.

En lo que toca a la consulta popular establecida en la Constitución General en la fracción VIII del precepto 35, destacamos su importancia toda vez que, al ser un mecanismo contemplado en el texto constitucional al igual que la iniciativa ciudadana, la participación ciudadana se institucionaliza en los demás ámbitos de gobierno, al tenor de lo que posteriormente será expuesto.

Por último, la trascendencia de los ejercicios consultivos realizados por el actual titular del Ejecutivo Federal tuvo impacto dentro de la política nacional, dado a que los resultados permitieron tomar acciones para la orientación de programas y políticas del actual sexenio. Por un lado, la consulta ciudadana realizada en octubre

---

<sup>278</sup> SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Decreto promulgatorio del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, Diario Oficial de la Federación, 24-ene-1991.

<sup>279</sup> PERALTA, Montserrat, óp. Cit.

de 2018 fue con el objeto de decidir si continuar con el proyecto de construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México en Texcoco, o bien, edificar dos pistas de aterrizaje dentro de la Base Aérea Militar de Santa Lucía, Estado de México. El segundo ejercicio realizado en noviembre del mismo año tuvo como fin conocer la opinión de la ciudadanía acerca de los diez programas prioritarios del actual gobierno. Cabe destacar que, en ambos casos, la Fundación Arturo Rosenblueth fue la encargada de organizar los procesos consultivos<sup>280</sup>.

A este respecto, Juan Pablo Gudiño señaló que estas consultas realizadas son vinculantes para quien las promueve “...porque como no es un proceso que esté tutelado por la legislación, ello implica que se puede hacer caso o no del resultado de la consulta”<sup>281</sup>.

Una vez expuestas las consultas propuestas por Juan Pablo Gudiño, correspondemos realizar un análisis acerca de los mecanismos de participación ciudadana contemplados en la legislación estudiada en capítulos anteriores, sin perjuicio de lo antes descrito.

De esta forma, considerando lo asentado en capítulos anteriores, específicamente en el segundo capítulo, las reformas realizadas a la Constitución General en 2012 en materia política dieron como resultado la instauración de la iniciativa ciudadana y la consulta popular como prerrogativas de los ciudadanos mexicanos. Posteriormente, hacia 2014, la Carta Magna fue objeto de modificaciones que terminaron desembocando en la entrada en vigor de la Ley Federal de Consulta Popular, ordenamiento que dispone el procedimiento, autoridades competentes y peticionarios del mecanismo en cuestión, en tanto que la iniciativa ciudadana queda

---

<sup>280</sup> Véase: ROSAS, Tania, “Santa Lucía gana con 748 mil votos; Texcoco: 311 mil 132” en Excélsior, México, 29 de octubre de 2018, disponible en <https://www.excelsior.com.mx/aeropuerto-internacional-de-la-ciudad-de-mexico>, consultado el 23 de julio de 2019. MONROY, Jorge, “Lo que (sic) hay que saber de la segunda consulta de AMLO de los días 24 y 25 de noviembre” en El Economista, México, 22 de noviembre de 2018, disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/Lo-que-hay-que-saber-de-la-segunda-consulta-de-AMLO-de-los-dias-24-y-25-de-noviembre-20181122-0070.html>, consultado el 23 de julio de 2019.

<sup>281</sup> PERALTA, Montserrat, óp. Cit.

contemplada en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos<sup>282</sup>.

Con base en esto, hacia 2014 fue que se utilizó la consulta popular a nivel federal. El Instituto Nacional Electoral, como asentamos con antelación, es la autoridad competente para la organización de las consultas populares, acorde a la normatividad estudiada.

Por ello, el INE recibió en septiembre de 2014 cuatro solicitudes de consulta popular, que versaron desde temas en materia energética hasta lo concerniente a los salarios mínimos. A continuación, citamos los temas que fueron turnados a la autoridad en cuestión a efecto de llevar a cabo el ejercicio consultivo:

- “¿Estás de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?”
- “¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?”
- “¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinado por la CONEVAL?”
- La última pregunta corresponde en consultar a la ciudadanía sobre realizar modificaciones a la Constitución General para la eliminación de 100 diputaciones federales plurinominales y 32 senadurías plurinominales<sup>283</sup>.

Descritos los temas para someter a consulta popular, sobresale que, en este ejercicio, conforme lo marca la legislación aplicable y con la información del instituto,

---

<sup>282</sup> CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 03-sep-1999.

<sup>283</sup> Véase: COORDINACIÓN NACIONAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL, *El INE recibió cuatro solicitudes de consulta popular sobre diversos temas para verificar su apoyo ciudadano*, Comunicado de Prensa Núm. 145, México, 23 de septiembre de 2014, disponible en <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2014/09/145.html>, consultado el 23 de julio de 2019.

la intervención de la ciudadanía a efecto de llevar a cabo la consulta cumplió con el requisito de estar respaldada por el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, lo que se traduce en un total aproximado de 13 millones de registros contabilizados a la fecha de emisión del comunicado<sup>284</sup>.

Ahora bien, acorde a lo establecido en la Ley Federal de Consulta Popular, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el pronunciamiento acerca de la constitucionalidad de las consultas populares. Con base en ello, el Alto Tribunal declaró, por medio de diversos comunicados de prensa, la inconstitucionalidad de las cuatro preguntas de las consultas populares.

Así, tanto la pregunta relativa a los salarios mínimos<sup>285</sup> como las concernientes a la materia energética<sup>286</sup>, resultaron ser inconstitucionales en virtud de tener incidencia en materia de ingresos y gastos del Estado, materia que no está sujeta a consulta con base en el apartado 3o de la fracción VIII del artículo 35 constitucional; por otra parte, el motivo por el que fue declarada inconstitucional la consulta tocante a la desaparición de diputaciones y senadurías federales plurinominales, versó sobre tratarse de un tema electoral, materia que de la misma forma no es objeto de consenso ciudadano acorde al precepto constitucional aludido<sup>287</sup>.

Con estos argumentos emitidos por el Máximo Tribunal, y en palabras de la autora Carla Angélica Gómez Macfarland:

...se pone en evidencia que el nivel de participación de las cuatro propuestas de consultas populares fue el de información, que “tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector

---

<sup>284</sup> Ídem.

<sup>285</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Inconstitucional, materia de la consulta popular relativa a los salarios mínimos*, Comunicado de Prensa Núm. 189/2014, México, 29 de octubre de 2014, disponible en <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=2961>, consultado el 23 de julio de 2019.

<sup>286</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Acata Corte mandato constitucional; declara inconstitucionales las preguntas de las consultas populares relacionadas con la llamada reforma energética*, Comunicado de Prensa Núm. 193/2014, México, 30 de octubre de 2014, disponible en <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=2965>, consultado el 23 de julio de 2019.

<sup>287</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Inconstitucional, consulta popular 4/2014 por abordar tema electoral prohibido en el artículo 35, fracc. VIII, de la Carta Magna*, Comunicado de Prensa Núm. 194/2014, México, 04 de noviembre de 2014, disponible en <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=2966>, consultado el 23 de julio de 2019.

gubernamental". Sin embargo, no se llegó al nivel de consulta, porque los ciudadanos no pudieron emitir su opinión, ya que el proceso no se complementó; tampoco pudo pensarse siquiera en los siguientes niveles de participación<sup>288</sup>.

Con base en lo señalado, no se realizaron ejercicios de consulta popular, además de que, siguiendo a la autora en cuestión, "...en realidad fueron las organizaciones políticas quienes hicieron uso de este derecho, presentando solicitudes de consultas sobre diversos temas considerados por ellos de trascendencia nacional"<sup>289</sup>, lo que evidencia que este mecanismo no ha sido utilizado por los ciudadanos.

Por su parte, en cuanto al tema de las iniciativas ciudadanas, han sido presentadas catorce hasta el año en que se realiza esta investigación, de las cuales una sola se publicó en Diario Oficial de la Federación: la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas<sup>290</sup>; de las restantes, siete se encuentran pendientes en Comisiones de la Cámara de origen, tres fueron dictaminadas negativamente por la Cámara de origen, una fue desechara por no dictaminarse en el término correspondiente en tanto que otra también se desecharó por el Pleno de la Cámara de origen, y una más fue retirada por el promovente<sup>291</sup>.

En este orden de ideas, consideramos oportuno realizar algunos comentarios en torno a la institucionalización de la participación ciudadana, partiendo de la propia Carta Magna y la Ley reglamentaria en la materia.

En primer lugar, el multicitado artículo 35 constitucional contempla dos mecanismos de los anteriormente analizados, cuyos procedimientos y

---

<sup>288</sup> GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, *La consulta popular en México: experiencias en 2014*, Serie Cuadernos de Investigación núm. 16, Dirección General de Análisis Legislativo-Senado de la República LXII Legislatura, México, 2015, p. 30, disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1943/CI-16.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, consultado en fecha 23 de julio de 2019.

<sup>289</sup> Ibidem., p. 27.

<sup>290</sup> SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: *Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, Diario Oficial de la Federación, 18-jul-2016.

<sup>291</sup> Véase: SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA, *Reporte de iniciativas ciudadanas*, disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/ResultadosBusquedaAvanzada.php?SID=6954ee13a4c8c17c9d45204461726d9a&Reg=14&Serial=27ec155d93d62264b17e07c1c34f003b&Origen=BA&Paginas=&Orden=41#E11>, consultado en fecha 26 de julio de 2019.

particularidades se encuentran contemplados en diversas legislaciones; por lo que, desde nuestro punto de vista, la tutela constitucional de la participación ciudadana requiere de una política integral que contemple las demás figuras sobre las que sea erigido el andamiaje jurídico para la observancia a nivel federal de todos los mecanismos en su totalidad.

En segundo lugar, como quedó asentado en palabras de la autora Carla Angélica Gómez Macfarland, la promoción de la consulta fue realizada por los partidos políticos, más no por la ciudadanía como tal, de lo que desprendemos que la reforma constitucional de 2014 responde a cuestiones políticas.

De esto, derivamos que el procedimiento de consulta establecido tanto en la Constitución General, así como en la Ley reglamentaria responde a un entorno político en virtud de fijar de manera clara que la consulta se realizará el día de la jornada electoral federal, más no en un plazo menor.

Por último, se enlistan los temas que no serán objeto de someter a ejercicios consultivos, al tiempo que se dicta que serán objeto de consulta popular aquellos tópicos que tengan relevancia dentro del territorio nacional, o bien, que afecten significativamente a la población; sin embargo, dentro de la lectura del multicitado artículo constitucional, así como de la ley que reglamenta el mecanismo en cuestión, no se establecen los criterios o bases para considerar un tema como relevante a nivel nacional.

En lo que hace al tema de la iniciativa ciudadana, la autora Lorena Vázquez Correa afirma que este mecanismo tiene más influencia en la agenda legislativa que en la realización de un cambio político, por lo que la utilidad práctica de la iniciativa ciudadana “...se relacione más con una forma de cabildeo y de impulsar una agenda legislativa que con el relativo éxito que pudieran tener las propuestas para ser aprobadas por los cuerpos legislativos.”<sup>292</sup>

---

<sup>292</sup> VÁZQUEZ CORREA, Lorena, *La iniciativa legislativa ciudadana en México. Estudio de casos*, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República LXIII Legislatura, Serie Cuadernos de Investigación, no. 47, México, 2018, p. 16, disponible en

A su vez, la autora en cuestión concluye que el hecho de que no se presenten iniciativas de forma reiterada no significa un déficit democrático, "...siempre y cuando haya otras vías o mecanismos por lo que se gestionen efectivamente los intereses de la población frente a los poderes públicos<sup>293</sup>.

Al tenor de estas acotaciones, concluimos que al ser una materia de reciente implementación en el ámbito constitucional es objeto de ser perfectible, por lo que se requiere, en primera instancia, partir de la propia concepción de participación ciudadana en virtud de que ésta incluye a los mecanismos expuestos, sin omitir el papel fundamental que juega el derecho de acceso a la información.

#### **4.2. Regulación de los mecanismos de participación ciudadana en las entidades federativas.**

En este apartado pretendemos bosquejar la regulación de los estados de la república respecto a los mecanismos de participación ciudadana, conforme a la respectiva legislación interna, para posteriormente realizar un análisis enfocado hacia el Estado de México.

Para comenzar, si bien es cierto que, como fue analizado, existen diversos mecanismos de participación ciudadana, también lo es que los más importantes son el plebiscito, referéndum, consulta popular y la iniciativa ciudadana, por lo que con base en estos mecanismos será estudiada la legislación de las entidades federativas.

Dicho esto, conviene hacer una recapitulación acerca del mecanismo denominado plebiscito. Este consiste en someter a consideración de la ciudadanía actos de carácter administrativo o político con la finalidad de obtener un pronunciamiento aprobatorio o de rechazo respecto al tema que sea consultado.

Con base en lo apuntado por los autores Jaime Chávez Alor y Dante Preisser Rentería, esta figura se encontraba reconocida en veintiocho estados de la República; no obstante, actualmente la cifra incrementa a treinta y un estados,

---

[http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4114/CI\\_47.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4114/CI_47.pdf?sequence=1&isAllowed=y), consultado el 26 de julio de 2019.

<sup>293</sup> Ibidem., p. 20.

siendo las excepciones los estados de Hidalgo y Nuevo León, como a continuación se muestra en la siguiente tabla:

**TABLA #8<sup>294</sup>:**

TABLA (X). LEGISLACIÓN EN MATERIA DE PLEBISCITO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS HASTA 2019					
ENTIDAD FEDERATIVA	CONSTITUCIÓN	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	LEY/CÓDIGO ELECTORAL	REGLAMENTO	CONTEMPLA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLEBISCITO
AGUASCALIENTES	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
BAJA CALIFORNIA	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
BAJA CALIFORNIA SUR	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
CAMPECHE	SÍ	NO	NO	NO	✓
CHIAPAS	SÍ	NO	SÍ	SÍ	✓
CHIHUAHUA	SÍ	NO	SÍ	NO	✓
COAHUILA	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
COLIMA	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
CIUDAD DE MÉXICO	SÍ	SÍ	SÍ	NO	✓
DURANGO	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
ESTADO DE MÉXICO	NO	NO	NO	NO	✗
GUANAJUATO	SÍ	SÍ	NO	SÍ	✓
GUERRERO	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
HIDALGO	NO	NO	NO	NO	✗
JALISCO	SÍ	NO	SÍ	NO	✓
MICHOACÁN	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
MORELOS	NO	SÍ	NO	SÍ	✓
NAYARIT	SÍ	SÍ	NO	SÍ	✓
NUEVO LEÓN	NO	NO	NO	NO	✗
OAXACA	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
PUEBLA	SÍ	NO	NO	NO	✓
QUERÉTARO	NO	SÍ	NO	NO	✓
QUINTANA ROO	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
SAN LUIS POTOSÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
SINALOA	SÍ	SÍ	NO	NO	✓

<sup>294</sup> CHÁVEZ ALOR, Jaime y Dante Preisser Rentería, *Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano*, en UGALDE, Luis Carlos y Said Hernández (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano, perspectiva federal y local*, edit. Integralia Consultores-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2<sup>a</sup> edición, México, 2017, p. 135-136. Cabe destacar que la información contenida data de 2016, por lo que fue actualizada al año en que se realiza esta investigación. Así, fue actualizada la información respecto de Campeche, Ciudad de México y Quintana Roo.

SONORA	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
TABASCO	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
TAMAULIPAS	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
TLAXCALA	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
VERACRUZ	SÍ	NO	NO	NO	✓
YUCATÁN	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
ZACATECAS	SÍ	SÍ	NO	NO	✓

De lo anterior, se desprende que veintinueve estados de la República regulan el mecanismo del plebiscito: veintiocho lo contemplan en la constitución local, veintiséis en la reglamentación secundaria y solo tres estados no lo regulan.

Por lo que hace al referéndum, figura consistente en la proposición de la ciudadanía a los poderes públicos de someter a votación leyes o cuestiones políticas, se encuentra contemplada en treinta entidades de la República mexicana, siendo exceptuados los estados de Hidalgo y Nuevo León, tal como se desprende de la siguiente tabla:

**TABLA #9<sup>295</sup>:**

TABLA (X). LEGISLACIÓN EN MATERIA DE REFERÉNDUM EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS HASTA 2019.					
ENTIDAD FEDERATIVA	CONSTITUCIÓN	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	LEY/CÓDIGO ELECTORAL	REGLAMENTO	CONTEMPЛА LA IMPLEMENTACIÓN DEL REFERÉNDUM
AGUASCALIENTES	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
BAJA CALIFORNIA	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
BAJA CALIFORNIA SUR	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
CAMPECHE	SÍ	NO	NO	NO	✓
CHIAPAS	SÍ	NO	SÍ	SÍ	✓
CHIHUAHUA	SÍ	NO	SÍ	NO	✓
COAHUILA	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
COLIMA	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
CIUDAD DE MÉXICO	SÍ	SÍ	SÍ	NO	✓
DURANGO	SÍ	SÍ	NO	NO	✓

<sup>295</sup> Ibidem., p. 145. Esta tabla se encuentra actualizada hasta 2019 en virtud de que la información que se encuentra en la obra que se cita es hasta 2016; por lo tanto, se actualiza la información de los estados de Campeche, México y Quintana Roo.

ESTADO DE MÉXICO	SÍ	NO	SÍ	NO	✓
GUANAJUATO	SÍ	SÍ	NO	SÍ	✓
GUERRERO	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
HIDALGO	NO	NO	NO	NO	✗
JALISCO	SÍ	NO	SÍ	NO	✓
MICHOACÁN	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
MORELOS	NO	SÍ	NO	SÍ	✓
NAYARIT	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
NUEVO LEÓN	NO	NO	NO	NO	✗
OAXACA	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
PUEBLA	SÍ	NO	SÍ	NO	✓
QUERÉTARO	NO	SÍ	NO	NO	✓
QUINTANA ROO	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
SAN LUIS POTOSÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
SINALOA	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
SONORA	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
TABASCO	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
TAMAULIPAS	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
TLAXCALA	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
VERACRUZ	SÍ	NO	NO	NO	✓
YUCATÁN	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
ZACATECAS	SÍ	SÍ	NO	NO	✓

De este modo, veintinueve estados contienen el mecanismo en cuestión tanto en su respectiva constitución local como en la legislación interna.

Por lo que toca al mecanismo de iniciativa ciudadana o popular, la siguiente tabla contiene las entidades legislativas cuya legislación interna contempla dicha herramienta:

**TABLA #10<sup>296</sup>:**

<b>TABLA (X). LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INICIATIVA CIUDADANA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS HASTA 2019</b>					
ENTIDAD FEDERATIVA	CONSTITUCIÓN	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	LEY/CÓDIGO ELECTORAL	REGLAMENTO	CONTEMPLA LA IMPLEMENTACIÓN DEL INICIATIVA CIUDANA
AGUASCALIENTES	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
BAJA CALIFORNIA	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
BAJA CALIFORNIA SUR	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
CAMPECHE	SÍ	NO	SÍ	NO	✓
CHIAPAS	SÍ	NO	SÍ	SÍ	✓
CHIHUAHUA	SÍ	NO	SÍ	NO	✓
COAHUILA	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
COLIMA	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
CIUDAD DE MÉXICO	SÍ	SÍ	SÍ	NO	✓
DURANGO	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
ESTADO DE MÉXICO	SÍ	NO	SÍ	NO	✓
GUANAJUATO	SÍ	SÍ	NO	SÍ	✓
GUERRERO	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
HIDALGO	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
JALISCO	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
MICHOACÁN	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
MORELOS	NO	SÍ	NO	SÍ	✓
NAYARIT	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
NUEVO LEÓN	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
OAXACA	SÍ	NO	SÍ	NO	✓
PUEBLA	SÍ	NO	NO	NO	✓
QUERÉTARO	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
QUINTANA ROO	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
SAN LUIS POTOSÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
SINALOA	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
SONORA	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
TABASCO	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
TAMAULIPAS	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
TLAXCALA	SÍ	SÍ	NO	NO	✓

<sup>296</sup> Ibidem., p. 150. La información en la obra citada corresponde al 2016, por lo que la información en la tabla descrita es con base a la legislación consultada relativa al año 2019.

VERACRUZ	SÍ	NO	SÍ	NO	✓
YUCATÁN	SÍ	SÍ	NO	NO	✓
ZACATECAS	SÍ	SÍ	NO	NO	✓

Tal como se desprende de la anterior tabla, todas las entidades federativas consideran como mecanismo de participación ciudadana a la iniciativa popular.

Por último, la consulta popular o ciudadana, es contemplada por diecinueve entidades federativas, conforme se contempla en la siguiente tabla:

**TABLA #11<sup>297</sup>:**

TABLA (X). LEGISLACIÓN EN MATERIA DE CONSULTA POPULAR EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS HASTA 2019			
ENTIDAD FEDERATIVA	CONSTITUCIÓN	LEGISLACIÓN SECUNDARIA	CONTEMPLA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONSULTA POPULAR
AGUASCALIENTES	SÍ	SÍ	✓
BAJA CALIFORNIA	SÍ	SÍ	✓
BAJA CALIFORNIA SUR	NO	SÍ	✓
CAMPECHE	NO	NO	✗
CHIAPAS	SÍ	SÍ	✓
CHIHUAHUA	NO	SÍ	✓
COAHUILA	NO	SÍ	✓
COLIMA	SÍ	NO	✓
CIUDAD DE MÉXICO	SÍ	SÍ	✓
DURANGO	SÍ	SÍ	✓
ESTADO DE MÉXICO	SÍ	SÍ	✓
GUANAJUATO	NO	NO	✗
GUERRERO	SÍ	SÍ	✓
HIDALGO	NO	SÍ	✓
JALISCO	SÍ	SÍ	✓
MICHOACÁN	NO	NO	✗
MORELOS	NO	SÍ	✓
NAYARIT	NO	NO	✗
NUEVO LEÓN	SÍ	SÍ	✓

<sup>297</sup> Fuente: elaboración propia, con información consultada de las constituciones de las entidades federativas, así como de la legislación interna en la materia.

OAXACA	NO	NO	X
PUEBLA	NO	NO	X
QUERÉTARO	NO	NO	X
QUINTANA ROO	SÍ	SÍ	✓
SAN LUIS POTOSÍ	NO	NO	X
SINALOA	NO	NO	X
SONORA	SÍ	NO	✓
TABASCO	NO	NO	X
TAMAULIPAS	SÍ	SÍ	✓
TLAXCALA	SÍ	SÍ	✓
VERACRUZ	NO	NO	X
YUCATÁN	NO	NO	X
ZACATECAS	NO	NO	X

Al margen de la información contemplada en las tablas anteriores, los mecanismos de participación ciudadana son una realidad en la mayoría de las entidades federativas, a excepción de la consulta popular, la cual únicamente se encuentra regulada en diecinueve estados.

Por otra parte, cabe señalar, considerando lo apuntado por los autores antes mencionados, que además de los mecanismos analizados, destacan otros como las candidaturas independientes, presupuesto participativo, rendición de cuentas, difusión pública, audiencias públicas, contralorías ciudadanas, entre otras<sup>298</sup>.

Bajo esta consideración:

La existencia de estos mecanismos de participación ciudadana a nivel estatal, representan un primer paso, muy importante para la consolidación de una democracia participativa, en la que las y los ciudadanos pueden participar de manera activa en la toma de decisiones del país, y no quedarse solamente en los instrumentos de una democracia representativa en la que todas las decisiones son tomadas por los gobernantes electos<sup>299</sup>.

De esta manera, la implementación de la participación ciudadana a nivel estatal responde, desde nuestra opinión, a las exigencias de una sociedad que de manera progresiva interviene de forma activa en las acciones políticas de los

<sup>298</sup> Ibidem., p. 134.

<sup>299</sup> Ibidem., p. 156.

gobiernos locales, de forma que el concepto de democracia participativa, estudiado en el primer capítulo de esta investigación toma fuerza en virtud del reconocimiento de la participación ciudadana como parte fundamental de la vida democrática nacional.

#### **4.3. Regulación en el Estado de México de los mecanismos de participación ciudadana.**

Con base en los instrumentos de política participativa analizados con anterioridad, en este apartado analizaremos la situación de la participación ciudadana dentro de la entidad federativa en cuestión.

Recapitulando, dentro de la legislación mexiquense estudiada se reconocen tres mecanismos participativos: la consulta popular, el referéndum y la iniciativa ciudadana, siendo los dos primeros organizados por el Instituto Electoral del Estado de México conforme a la legislación aplicable, en tanto que las iniciativas serán objeto de tramitación por parte del Poder Legislativo Estatal.

Así, y de conformidad a la información disponible por el portal de Información Pública de Oficio Mexiquense, el Instituto Electoral en cuestión realizó, desde 2013 hasta noviembre de 2016, programas denominados “Promoción y Difusión de la Cultura Política y Democrática, Educación Cívica y Capacitación”, cuyo objetivo fue “Planear y ejecutar acciones que promuevan la cultura política democrática entre la sociedad coadyuvando en la formación de habitantes activos capaces de convivir armónicamente. Crear e instrumentar mecanismos que generen un vínculo entre las principales instituciones político-electorales y la población mexiquense, incentivando la participación consciente en el proceso de toma de decisiones. Planear y ejecutar acciones con la finalidad de reforzar la calidad de la vida democrática estatal.”, además de propiciar una mayor afluencia de la ciudadanía mexiquense en la vida democrática del Estado<sup>300</sup>.

---

<sup>300</sup> Véase: Información Pública de Oficio Mexiquense, *Mecanismos de participación ciudadana del año 2013*, fecha de validación 06 de noviembre de 2014, disponible en <https://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/ieem/participacion/2013.web>, consultado el 28 de julio de 2019; *Id. Mecanismos de participación ciudadana del año 2014*, fecha de validación 02 de enero de 2015, disponible en

Hacia diciembre de 2016 hasta mayo de 2018, el instituto reportó que no había organizado convocatoria alguna de los mecanismos concernientes a la consulta popular o referéndum<sup>301</sup>, situación que se repite al año de realización de esta investigación<sup>302</sup>.

Con base en ello, cabe realizar una observación en el sentido de que lo que el Instituto reporta como ejercicio de participación, corresponde a difusiones concernientes a temas políticos como lo son las jornadas electorales, no a los mecanismos establecidos.

Con esta información, podemos concluir que si bien es cierto que existe el andamiaje jurídico sobre el cual realizar ejercicios de consulta ciudadana, también lo es el hecho de que se aprecia que no han sido propuestos o considerados temas que tengan repercusión dentro de la entidad mexiquense para ser sometidos a consulta, tal como se desprende de la legislación analizada, por parte de la ciudadanía, aunado a que tampoco alguna de las autoridades facultadas en estos mecanismos ha consultado a la ciudadanía respecto a algún tema de trascendencia en la entidad.

#### **4.4. Reflexiones en torno a la participación ciudadana y sus mecanismos en el municipio de Ixtapaluca, Estado de México.**

Antes de comenzar este apartado, cabe realizar algunas reflexiones con respecto a lo estudiado en los capítulos que anteceden. En primer lugar, la base de la organización política, territorial y administrativa del Estado mexicano es el municipio, tal como quedó asentado en el Texto Constitucional, así como en los diversos ordenamientos jurídicos analizados; esto, en virtud de ser el ámbito de gobierno cercano a la ciudadanía.

---

<https://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/ieem/participacion/2014.web>, consultado el 28 de julio de 2019; *Id.*, *Mecanismos de participación ciudadana del año 2015*, fecha de validación 03 de febrero de 2016, disponible en <https://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/ieem/participacion/2015.web>, consultado el 28 de julio de 2019; *Id.*, *Mecanismos de participación ciudadana del año 2016*, fecha de validación 10 de noviembre de 2016, disponible en <https://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/ieem/participacion/2016.web>, consultado el 28 de julio de 2019; *Id.*,

<sup>301</sup> *Id.*, *Mecanismos de participación ciudadana del año 2018*, fecha de validación 30 de abril de 2018, disponible en <https://www.ipomex.org.mx/ipo/lgt/indice/ieem/participacion/2018.web>, consultado el 28 de julio de 2019.

<sup>302</sup> *Id.*, *Mecanismos de participación ciudadana del año 2019*, fecha de validación 29 de mayo de 2019, disponible en [https://www.ipomex.org.mx/ipo3/lgt/indice/IEEM/art\\_92\\_xli\\_a/1.web](https://www.ipomex.org.mx/ipo3/lgt/indice/IEEM/art_92_xli_a/1.web), consultado el 28 de julio de 2019.

Con base en ello, y a decir de la autora María del Carmen Carmona Lara, “...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.”<sup>303</sup>

Una segunda consideración, es la intervención de la ciudadanía en las labores de gestión del gobierno municipal. Al ser el municipio el orden de gobierno basal del sistema federal resulta factible a este orden la atención de los problemas que aquejan a la sociedad dentro de esa demarcación territorial, ante lo cual, de acuerdo con las facultades municipales estudiadas, el municipio emitirá la normatividad que responda las demandas sociales. Así, desde el punto de vista del autor Cuauhtémoc Paz Cuevas, la participación de la sociedad:

...implica una intervención más directa de la sociedad en las acciones de la administración. La colaboración destaca la corresponsabilidad existente entre gobierno y ciudadanos, es decir, supone la existencia de un Estado reformado y una sociedad madura, capaz de compartir con el Estado la responsabilidad en el diseño y en la ejecución de las políticas gubernamentales<sup>304</sup>.

De modo que la colaboración entre sociedad y gobierno municipal “...reitera la importancia de este ámbito de convivencia social como instancia para la organización de los ciudadanos, el mejoramiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales y el desarrollo social del municipio.”<sup>305</sup>

Por tanto, el papel del municipio dentro de la gestión de la administración pública resulta trascendental como punto de partida para la mejora de las prácticas gubernamentales y de orientación de las políticas a implementar.

---

<sup>303</sup> CARMONA LARA, María del Carmen, *El derecho constitucional y el ambiente en las constituciones estatales en México*, en O. RABASA, Emilio (coord.), *La Constitución y el medio ambiente*, Serie Doctrina Jurídica Núm. 385, UNAM-IIJ, México, 2007, p. 162, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2429/10.pdf>, consultado el 28 de julio de 2019.

<sup>304</sup> PAZ CUEVAS, Cuauhtémoc, *La participación ciudadana municipal en México: factor para el desarrollo y la eficiencia gubernamental*, en *Estudios Políticos*, Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública, cuarta época, núm. 20, enero-abril, 1999, p. 138, en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37226>, consultado el 28 de julio de 2019.

<sup>305</sup> Ibidem., p. 139.

Por último, cabe mencionar lo señalado por el autor Reynaldo Robles Martínez, quien afirma la importancia de la sociedad en conjunto con el gobierno municipal en virtud de que:

...la fuerza motora del desarrollo de una comunidad, son los problemas que ésta tiene, esto es cierto en la medida en que estén organizados los vecinos, ya que no basta con que exista una necesidad, se requiere además que ésta sea sentida, que haya conciencia de ello, y lo más importante, que las personas se reúnan alrededor de sus problemas para analizarlos, atacarlos y resolverlos. (...) Es necesario que la autoridad municipal despierte y mantenga viva en el vecino, la conciencia del deber cívico, el espíritu de responsabilidad para con su comunidad, que el Ayuntamiento organice la participación vecinal, que la autoridad elimine y supere cualquier obstáculo que la separe de los vecinos, al contrario, tiene que encontrar y fortalecer los cauces de participación popular; si el Municipio tiene como origen y fin la asociación de vecindad debe buscar su fortaleza, debe encontrar la forma de optimizar la organización, de canalizar adecuadamente sus esfuerzos y evitar que se pierdan o dispersen.<sup>306</sup>

Con base en estas consideraciones, los mecanismos de participación ciudadana dentro de la esfera municipal, desde nuestra perspectiva, representan herramientas fundamentales para la consolidación de un gobierno abierto que atienda las necesidades de la población organizada, siendo esta la que de forma directa describe la problemática y propone soluciones, lo que da pauta a la toma de decisiones conjuntas para la resolución de problemas concretos.

Cabe recordar que en el municipio de Ixtapaluca se contempla como mecanismo de participación ciudadana la consulta popular, descrita en el artículo 51 del Bando Municipal anteriormente estudiado.

Este mecanismo, según el Reglamento de Participación Ciudadana correspondiente, podrá ser invocado por el Consejo de Participación Ciudadana del Ayuntamiento, o bien, por los Consejos de Participación Ciudadana con la aprobación de la mayoría simple, esto es, el cincuenta por ciento más uno de los ciudadanos dentro de la jurisdicción que corresponda.

Otra particularidad respecto a este mecanismo es que una de las autoridades encargadas de promocionar la participación entre la ciudadanía, además de otras

---

<sup>306</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, México, Porrúa, 9<sup>a</sup> edición, 2009, p. 31.

facultades, son los Consejos antes mencionados, así como los Delegados y Subdelegados del Ayuntamiento.

De esto derivamos que existen autoridades intermedias entre la ciudadanía y el Ayuntamiento en tratándose de participación ciudadana y labor de gestión de servicios y desarrollo de la comunidad dentro del Ayuntamiento que se expone, conforme a la reglamentación estudiada; sin embargo, a pesar de las disposiciones jurídicas descritas, se desprende del multicitado portal de Información Pública de Oficio Mexiquense que a la fecha no se reportan ejercicios de consulta a la ciudadanía conforme a la legislación municipal aplicable<sup>307</sup>.

Esta situación se confirma mediante la respuesta a una Solicitud de Transparencia con número de folio 00097/IXTAPALU/IP/2019 en la que se señala que "...haciendo una exhaustiva búsqueda en la Documentación que existe en esta Secretaría (del Ayuntamiento), no se encontró ejercicios de los temas de consulta ciudadana, asimismo (sic.) le comunico que, del 01 de enero de 2019 a la fecha, NO se ha llevado a cabo ninguna consulta ciudadana (...)"<sup>308</sup>

Por otro lado, en materia de medio ambiente, la Subdirección de Ecología sería la encargada la conducción, manejo y ejecución de la política ambiental a nivel municipal con apego tanto a la legislación municipal, así como a la legislación estatal y federal; por tanto, la participación ciudadana se contempla como aspecto a considerar para la formulación de la política ambiental dentro de la demarcación en cuestión, contemplando como mecanismo de participación, conforme se expuso, la denuncia popular en materia ambiental.

Con base en lo señalado, en general, el papel de los municipios es crucial dentro de la esfera administrativa en virtud de ser la autoridad cercana con la

---

<sup>307</sup> Información Pública de Oficio Mexiquense, *Mecanismos de participación ciudadana, Ixtapaluca, ejercicios 2011-2015*, consultado en <https://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/ixtapaluca/participacion.web>, en fecha 28 de julio de 2019; *Id.*, *Mecanismos de participación ciudadana, Ixtapaluca, ejercicios 2015-2017*, consultado en <https://www.ipomex.org.mx/ipo/lgt/indice/ixtapaluca/participacion.web>, en fecha 28 de julio de 2019, y *Id.* *Mecanismos de participación ciudadana, Ixtapaluca, ejercicios 2018 y posteriores*, consultado en [https://www.ipomex.org.mx/ipo3/lgt/indice/IXTAPALUCA/art\\_92\\_xli\\_a.web](https://www.ipomex.org.mx/ipo3/lgt/indice/IXTAPALUCA/art_92_xli_a.web), en fecha 28 de julio de 2019.

<sup>308</sup> Secretaría del Ayuntamiento Constitucional de Ixtapaluca 2019-2021, respuesta fechada el 18 de junio de 2019, situación que al mes de octubre sigue sin cambios.

ciudadanía, por lo que la atención a las diversas demandas de la sociedad es directa en virtud de esta cercanía.

Por lo que respecta al municipio de Ixtapaluca, el medio ambiente y la participación ciudadana son temas contemplados en las diversas legislaciones estudiadas, de suerte que en la formulación y evaluación de la política ambiental la ciudadanía sea tomada en cuenta para la gestión ambiental.

En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana, si bien es cierto que se encuentra contemplado uno de ellos, también lo es que no ha sido aplicado en la formulación de las decisiones dentro del municipio ixtapaluquense, lo que deriva en la conclusión de que la opinión de la ciudadanía no se ha tomado en cuenta en la toma de decisiones dentro de la agenda gubernamental municipal.

En suma, el medio ambiente y la participación ciudadana son temas que actualmente están cobrando relevancia en todos los niveles de gobierno dado a la intervención y preocupación de la sociedad en torno a temas ambientales. Según un estudio publicado por *Kantar TNS Comunicaciones* intitulado *Green Study*, 9 de cada 10 mexicanos dicen estar preocupados por la situación ambiental actual, es decir, por la contaminación, los efectos del cambio climático, incremento de basura, entre otros aspectos<sup>309</sup>.

Aunado a lo anterior, el estudio “*Tendencias: Mexican Consumer, Shopper and Retail*”, de *Kantar*, acorde a la información contenida en el diario *La Razón*<sup>310</sup>, “El 71 por ciento de los mexicanos busca productos y embalajes reducidos, en tanto que otro 45 por ciento compra a empresas que tienen una política ambiental clara y comprometida.”

Con esta información, consideramos que la sociedad mexicana se organiza para realizar actos tendientes a modificar los hábitos de consumo para evitar daños

---

<sup>309</sup> KANTAR TNS COMUNICACIONES, *México: 91% de la población se preocupa por el medio ambiente en America Retail*, 21 de marzo de 2017, disponible en <https://www.america-retail.com/mexico/mexico-91-de-la-poblacion-se-preocupa-por-el-medio-ambiente/>, consultado en fecha 28 de julio de 2019.

<sup>310</sup> VENEGAS, Eduardo, *7 de cada 10 mexicanos opta por productos ecológicos*, en *La Razón*, México, 25 de marzo de 2019, disponible en: <https://www.azon.com.mx/negocios/7-de-cada-10-mexicanos-opta-por-productos-ecologicos/>, consultado en fecha 18 de octubre de 2019.

al medio ambiente, lo cual nos arroja un sentido de compromiso con el entorno ambiental.

De acuerdo con estos estudios, la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana para organizar a la sociedad desde la base política y administrativa del federalismo mexicano, desde nuestra perspectiva, resultaría una herramienta capaz para la orientación de las decisiones entre sociedad y gobierno con la finalidad de mejorar las condiciones ambientales en el entorno municipal, lo que conllevaría a que esta aplicación sea aplicable a otros territorios del país.

#### **4.5. Propuestas.**

Con base con lo estudiado en líneas anteriores, estamos en la posibilidad de formular las siguientes propuestas en torno a realizar modificaciones en el andamiaje jurídico para la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana:

**1.- Consolidación de los mecanismos de participación ciudadana en todos los niveles de gobierno.** Conforme a lo analizado, a nivel federal solo existen dos formas de participación social: la consulta popular y la iniciativa ciudadana; la primera se refiere a un modelo de participación directa en virtud del voto de la ciudadanía sobre algún tema en concreto y la segunda a la propuesta de leyes por parte de los ciudadanos. Ambos documentos se encuentran regulados por cuerpos normativos diversos.

Sobre esta base, nuestra propuesta es consolidar los mecanismos de participación ciudadana en un solo documento jurídico, como lo es una ley general, que contemple un consenso conceptual de cada mecanismo, así como las bases, procedimientos, autoridades y tramitación correspondiente de cada uno de ellos, que permita la adecuación y aplicación en los tres órdenes de gobierno, acorde a las particularidades de cada demarcación.

**2.- Mayor promoción y difusión de la participación ciudadana en temas de actualidad.** Como estudiamos a lo largo de este capítulo, las propuestas tanto de consulta popular como las iniciativas ciudadanas en el orden federal fueron

promovidas por actores políticos, con lo cual dista de ser un ejercicio encaminado a los ciudadanos.

Sobre esta base, la difusión de la participación ciudadana en los tres ámbitos de gobierno en temas actuales traería como consecuencia mayor flujo de grupos sociales en la toma de decisiones, las cuales sean en beneficio de la comunidad y no de particulares.

Para tal efecto, el acceso a la información jugaría un papel importante en virtud de mantener informada a la ciudadanía en general acerca de las políticas o programas a implementar sobre un tema determinado, pues recordemos que la participación ciudadana y el acceso a la información son vínculos indisolubles.

**3.- Modificar y establecer un protocolo de participación en torno a la ciudadanía.** Actualmente se tiene un mecanismo establecido para iniciar un procedimiento de consulta, como lo es el requisito de firmas para que la consulta sea procedente, emitir el voto correspondiente para posteriormente emitir el dictamen que en derecho corresponda; no obstante, encontramos que este procedimiento en esencia es parecido al un ejercicio de sufragio, con la variante de que se tomará una decisión en torno a una política o tema en concreto.

Lo que proponemos es un modelo de participación en el que confluyan diversas propuestas realizadas por la propia ciudadanía, no con la limitante que los actores políticos determinen, dado a que con esta limitación la ciudadanía pierde espacios para otras alternativas tanto en la problemática como en la propuesta de soluciones.

**4.- Delimitar los temas que sean de trascendencia nacional.** Como lo estudiamos, en la legislación expedida para la regulación de la consulta popular, así como en el Texto Constitucional y en la norma interna en el Estado de México, se establece que serán objeto de consulta popular aquellos temas que tengan repercusión, por un lado, en el territorio nacional, y por el otro, en la sociedad mexiquense; sin embargo, existe incertidumbre sobre en qué momento un tema puede tener alcance en los diferentes órdenes de gobierno.

De ahí que nuestra propuesta esté encaminada a establecer los criterios o una base mediante la cual se determine la trascendencia de un tema en concreto para que la propia ciudadanía tenga la disposición de proponer un tema con los criterios que puedan determinarse.

**5.- Dotar a las autoridades y órganos auxiliares de la administración pública municipal ixtapaluquense de facultades en materia de promoción de la participación.** Conforme a lo analizado en lo concerniente a las atribuciones de las autoridades enunciadas, su principal función es ser enlace entre la ciudadanía y el gobierno en labores de gestión, función que se comprende como fomento a la participación.

En este sentido, al ejercer estas autoridades funciones de gestión y labor social, nuestra propuesta es dotar de herramientas jurídicas con el fin de poder organizar un ejercicio de participación ciudadana con base en los mecanismos homogeneizados dentro de la legislación municipal, conforme a la primera propuesta: nos referimos a una reforma al Bando Municipal y al Reglamento de Participación Ciudadana con el objeto de agregar a estas autoridades atribuciones para organizar ejercicios participativos.

**6.- Agregar a las dependencias de la administración pública de los tres órdenes de gobierno, facultades en materia de participación ciudadana.** Lo anterior, en virtud de que la actual autoridad encargada de organizar, contabilizar y emitir la declaración correspondiente tanto a nivel federal como a nivel estatal es la electoral; por tanto, el ejercicio consultivo queda subyugado a una autoridad encargada principalmente de los comicios para la renovación de los tres poderes en los ámbitos de gobierno citados.

En este sentido, nuestra propuesta se encamina a dotar a aquellas dependencias y autoridades de la administración pública en sus tres ámbitos de gobierno, que por la naturaleza de sus funciones y temas que se encuentran facultadas, sean agregadas atribuciones para proponer la participación de la ciudadanía por medio de los mecanismos establecidos, con la única finalidad de

orientar las políticas, acciones y programas con conocimiento previo de las problemáticas y posibles soluciones dadas por la ciudadanía.

Estas propuestas tienen el objeto de buscar la mejora en la normatividad y administrativa con el objeto de propiciar un ambiente en donde la ciudadanía y los entes de gobierno formen parte de una reestructuración de confianza y, sobre todo, el diálogo tome importancia para la toma de decisiones.

Concluimos esta investigación resaltando la importancia de los mecanismos de participación ciudadana dentro de la vida democrática del país y de la forma que puede contribuir para mejorar las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales. Tomando en consideración el involucramiento de la sociedad en temas ambientales, consideramos la cooperación entre autoridad y gobernados fundamental para sentar las bases de lo que sería un diálogo directo con la finalidad de atender las problemáticas mediante acuerdos, fortaleciendo el papel de la democracia como piedra angular del sistema político mexicano.

Por otra parte, como lo expusimos en su oportunidad, el medio ambiente se encuentra tutelado como garantía dentro de la Constitución Federal, sin prescindir de la responsabilidad de los estados y municipios; sin embargo, es necesario que manifestemos que la propia humanidad comparte esta obligación por ser la beneficiaria de todos los servicios y aprovechamientos que la naturaleza brinda, dado que el desarrollo tecnológico, científico e industrial como al día de hoy lo conocemos ha sido gracias a los elementos contenidos en el medio ambiente. De ahí la importancia en torno a que el ser humano es responsable de realizar las acciones pertinentes en aras de alcanzar el equilibrio ecológico y evitar el detrimento de los elementos naturales.

Conforme a lo anterior, la tendencia del derecho ambiental es regular las actividades antropocéntricas en equilibrio con los recursos naturales, permitiendo alcanzar el desarrollo sustentable y evitar el detrimento de los elementos inmersos en la naturaleza, labor en la que el papel de la sociedad resulta trascendente debido a que de su propia articulación pueden surgir diversas perspectivas para poder conseguir los objetivos del derecho ambiental.

En nuestra opinión, estas acciones llevadas a cabo desde la base del sistema federalista mexicano, es decir, desde el municipio, traerían como consecuencia una mayor difusión para poder determinar los ejes con el fin de atender las problemáticas ambientales persistentes en la sociedad, logrando armonizar las actividades humanas con el entorno ambiental; no obstante a lo anterior, la cúspide con la que se desentrañarían todas las cuestiones relativas al deterioro ambiental, es hacer conciencia entre la población en general sobre el papel que juegan en nuestra vida diaria los elementos que nos otorga la naturaleza.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** La protección y cuidado del medio ambiente es una labor que concierne a todos los actores de la sociedad, es decir, tanto a entes públicos, privados, organizaciones sociales y ciudadanía en general, en virtud de que de los elementos naturales se han obtenido beneficios que se traducen en desarrollo tecnológico e industrial que permite satisfacer las necesidades de la sociedad.

En este sentido, la labor de una sociedad organizada es disminuir la contaminación en sus diversas vertientes, involucrarse para formar parte de las decisiones en las políticas a ejecutar, así como fomentar el cuidado del medio ambiente, la biodiversidad y los recursos naturales.

**SEGUNDA.** En el contexto social actual en donde gran parte de la población manifiesta su preocupación en temas ambientales, la importancia de una consolidación legislativa ambiental resulta fundamental para atender las demandas de la ciudadanía que cada vez más se involucra en las acciones de gobierno.

**TERCERA.** Con el advenimiento de la institucionalización de la participación ciudadana en los tres ámbitos de gobierno, la legislación en torno a los mecanismos no se encuentra ordenada dentro de la respectiva legislación; desde la base conceptual, no existe un criterio unificado para dar pauta a una legislación cuyo contenido establezca cada uno de los mecanismos de forma delimitada.

**CUARTA.** Si bien es cierto que se han abierto espacios para escuchar la opinión de la ciudadanía en torno a diversos temas, también lo es el hecho de que esta no es la que expone los problemas y propone soluciones de forma directa, sino que la participación se reduce a discutir aspectos previamente establecidos, ante lo cual estos espacios limitan el diálogo de los consensos entre ciudadanos y gobierno.

**QUINTA.** Los intereses políticos representan otra limitante para la apertura del diálogo ciudadano, pues las organizaciones políticas son las que disponen los temas a tratar, temas que únicamente tienen por objeto la ampliación de una agenda política y no la atención de las demandas sociales.

**SEXTA.** Los requisitos establecidos dentro de la legislación federal en materia de consulta popular impiden que cualquier ciudadano use este mecanismo, además de la limitante percibida por el tiempo en que se realizaría un ejercicio consultivo, dado a que el desarrollo de una consulta popular, además de cumplir con los requisitos de ley y los tiempos establecidos, se practicaría dentro de las jornadas electorales federales.

Esta situación se repite en el territorio mexiquense, por lo que no se atiende, en ambos casos, un criterio de urgencia acerca de un tema, norma o legislación, que signifique un impacto negativo en el ámbito nacional y estatal.

**SÉPTIMA.** En materia de acceso a la información pública gubernamental, existen lagunas que impiden el goce pleno de esta prerrogativa; esto, en virtud de que la información no se encuentra disponible o actualizada dentro de los portales de transparencia en el ámbito de gobierno federal, en el Estado de México y en el municipio de Ixtapaluca, lo cual dificulta que la ciudadanía se encuentre plenamente informada sobre las acciones de gobierno.

**OCTAVA.** La modernización de la administración pública municipal resulta ser una clave fundamental para el desarrollo de sus actividades de su competencia. En este sentido, en el municipio de Ixtapaluca requiere de una modernización integral que permita la consolidación en la prestación de servicios, lo que incluye los procesos de transparencia y acceso a la información.

**NOVENA.** Tal como se analizó, la administración pública municipal es el orden de gobierno cercano a la ciudadanía, por lo que resulta factible la atención de la problemática de la sociedad al ser la instancia directa con la sociedad; sin embargo, cabe hacer una observación respecto a las autoridades y órganos auxiliares en el sentido de que fungen como un vínculo entre los habitantes del municipio ixtapaluquense y la autoridad municipal, por lo que tales autoridades son las que realmente están facultadas para actos de gestión con la sociedad.

**DÉCIMA.** Derivado de la anterior conclusión, el papel de estas autoridades resulta fundamental dentro de la administración municipal por la naturaleza de sus

atribuciones, por lo que se requiere de dotar de mecanismos jurídicos para la práctica de ejercicios consultivos con la ciudadanía.

**DECIMOPRIMERA.** La difusión de la información resulta una herramienta trascendental dentro del tema de acceso a la información, ante lo cual la propagación de la misma incentiva a la ciudadanía a involucrarse en la toma de decisiones para una gestión eficiente.

**DECIMOSEGUNDA.** El punto de partida para la institucionalización del derecho ambiental y del derecho de acceso a la información, a la consulta ciudadana y a la justicia ambiental ha sido la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo adoptada en 1992, por lo que el papel de dicha convención resultó ser la base para el reconocimiento de la importancia del medio ambiente y la participación de la ciudadanía en este tópico.

**DECIMOTERCERA.** Dentro de la Constitución Política se establecen los presupuestos mínimos para la participación ciudadana en la gestión ambiental, al reconocer como derecho humano el derecho a un medio ambiente sano que permita el desarrollo integral de la sociedad. Por cuanto hace a los mecanismos de participación ciudadana, en el gobierno federal se reconocen como tal la consulta popular y la iniciativa ciudadana, ambas establecidas en el Texto Constitucional y, por un lado, en la Ley Federal de Consulta Popular, mientras que, por el otro en la Ley General del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, además de consagrar las bases para el derecho de acceso a la información pública y transparencia gubernamental.

**DECIMOCUARTA.** La reforma constitucional de 1999 en materia municipal sentó las bases fundamentales para declarar su autonomía en diversos temas, lo que se traduce en la expedición de la normatividad necesaria para la atención de los problemas dentro de la jurisdicción municipal. Al introducir como presupuesto la participación vecinal en temas de ecología y medio ambiente, dio pauta para que los municipios emitieran legislación que resultara en beneficio de la comunidad, por lo que el Bando Municipal, los reglamentos internos y demás legislación deben

contemplar el cuidado del medio ambiente y permitir espacios de consulta a la ciudadanía con relación a este tópico.

**DECIMOQUINTA.** La orientación de la política municipal en materia ambiental tomada en conjunto con la ciudadanía resultaría un paso importante para sentar los antecedentes para la resolución de problemas ambientales de manera organizada. Tomando en consideración que la base política de la federación es el municipio y que más del 90% de la sociedad se encuentra preocupada por el contexto ambiental, la realización de ejercicios participativos serían fundamentales para tomar acciones en favor del medio ambiente, lo que conllevaría a que cualquier tema sometido a la opinión ciudadana por medio de los mecanismos participativos bajo una reglamentación adecuada, mejoraría las condiciones políticas y sociales en los demás ámbitos de gobierno.

## BIBLIOGRAFÍA

ACEVES ÁVILA, Carla D., *Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano*, Porrúa, México, 2003.

ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, *El derecho municipal en México*, Porrúa, México, 2009.

AMPARO RODRÍGUEZ, Gloria y Lina Marcela Muñoz Ávila, *La participación en la gestión ambiental. Un nuevo reto para el nuevo milenio*, edit. Universidad del Rosario, Colombia, 2009.

ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Derecho municipal*, edit. Oxford, México, 2006.

ARROYO CISNEROS, Edgar Alán, *El derecho fundamental al medio ambiente*, Porrúa, México, 2012.

BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2<sup>a</sup> edición, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental-Fondo de Cultura Económica, 2000, México.

BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 20<sup>a</sup> edición, Porrúa, México, 2010.

CARMONA LARA, María del Carmen, *Derechos del medio ambiente*, 3<sup>a</sup> edición, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-UNAM-IIJ, México, 2015.

CONCHA CANTÚ, Hugo (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta*, UNAM, México, 2002.

CUNILL GRAU, Nuria, *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, edit. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 1991.

DELEPIANO, Catalina y Andrea Sanhueza, *Módulos de participación ciudadana*, edit. Corporación Participa, México, 2003.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 40<sup>a</sup> edición, Porrúa, México, 2000.

GARCÍA LÓPEZ, Tania, *Derecho ambiental mexicano. Introducción y principios*, edit. Bosch, México, 2013.

-----, *Quien contamina paga. Principio regulador del derecho ambiental*, Porrúa-Universidad Anáhuac, México, 2001.

GARCÍA RUÍZ, José Luis, *Introducción al derecho constitucional*, Universidad de Cádiz, España, 2010.

GARCÍA RUÍZ, María de Lourdes, *La participación del ciudadano mexicano en las decisiones político-administrativas del Estado mexicano*, edit. M.G. Castañón, México, 1985.

GONZÁLEZ, Esperanza y Fabio Velázquez, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, edit. Fundación Colombia, Bogotá, 2003.

GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel, *Introducción al estudio del derecho ambiental*, 7<sup>a</sup> edición, Porrúa, México, 2011

JAQUENOD DE ZSÖGÖN, Silvia, *Iniciación al derecho ambiental*, edit. Dykinson, Madrid, 1996.

JORDANO FRAGA, Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, edit. JMB, 1995, Barcelona, España.

KREBS, Charles J., *Ecología. Estudio de la distribución y la abundancia*, 2<sup>a</sup> edición, edit. Harla, trad. Lic. Jorge Blanco Correa, México.

LÓPEZ SELA, Pedro Luis y Alejandro Ferro Negrete, *Derecho ambiental*, IURE, México, 2006.

LORENZETTI, Luis, *Teoría del derecho ambiental*, Pontifical Universidad Javeriana-Temis, Bogotá, 2011.

MARTIN MATEO, Ramón, *Tratado de derecho ambiental*, Vol. I, edit. Trivium, Madrid, 1991.

McNAUGHTON, S. J. y Larry L. Wolf, *Ecología general*, trad. Ramón Margalef Mir, edit. Omega, Barcelona, España, 1984.

MEIXUEIRO NÁJERA, Gustavo M., *El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2007.

MORENO COLLADO, Jorge, *El Estado revolucionario*, en Varios autores, *La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico*, UNAM-Facultad de Derecho, México, 2010.

OLVERA, Alberto J., *Ciudadanía y democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2008.

ORIZABA MONROY, Salvador, *Derecho ambiental. Política, gestión y sanciones*, edit. PAC, México, 2008.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *Introducción al estudio del derecho*, 7<sup>a</sup> edición, Edit. Oxford, México, 2012.

PETIT, Eugene, *Tratado elemental de derecho romano*, Porrúa, México, 1999.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, 7<sup>a</sup> edición, Porrúa, México, 2003.

QUINTANA VALTIERRA, Jesús, *Derecho ambiental mexicano. Lineamientos generales*, 5<sup>a</sup> edición, Porrúa, México, 2013.

REVUELTA VAQUERO, Benjamín et. Jaime Valls Esponda, *El gobierno municipal en la era global*, Porrúa, México, 2012.

REYNA LARA, Mauricio, *El estado democrático de derecho en México y sus mecanismos de participación ciudadana, análisis desde el derecho comparado*, Porrúa-IIJ, México, 2010.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, México, Porrúa, 9<sup>a</sup> edición, 2009.

ROMERO ALTAMIRANO, Gerardo y Gema N. MORALES MARTÍNEZ, (coords.), *Mecanismos de participación ciudadana, una experiencia global*, edit. Tirant lo Blanch, México, 2017.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Instituciones electorales: 1812-1918, la renovación política y el sistema electoral mexicano*, Porrúa, México, 1985.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Derecho ambiental*, 4<sup>a</sup> edición, Porrúa, México, 2013.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-2002*, 23<sup>a</sup> edición, Porrúa, México, 2002.

VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, UNAM, México, 2003.

ZICCARDI, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad capital*, IIS-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

## HEMEROGRAFÍA

BECERRA RAMÍREZ, Manuel et. Al. (coords.), Obra en homenaje a Rodolfo Cruz Miramontes, UNAM-IIJ, Serie Doctrina Jurídica, no. 428, México, 2008.

CARMONA LARA, María del Carmen et. Al. (coords.), *20 años de procuración de justicia ambiental en México, un homenaje a la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*, UNAM-SEMARNAT-PROFEPA, México, 2012.

DORANTES DÍAZ, Francisco Javier y Miguel Ángel Cancino Aguilar (coords.), *Acceso a la justicia ambiental, problemas actuales*, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, México, 2015.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge (coord.), *Régimen jurídico municipal en México*, Porrúa-Facultad de Derecho, México, 2003.

O. RABASA, Emilio (coord.), *La constitución y el medio ambiente*, Serie Doctrina Jurídica núm. 385, UNAM-IIJ, México, 2007.

Quid Juris, año 1, volumen 1, México, 2005.

PARRA TOLEDO, Araceli (coord.), *Gobernanza, una nueva organización para el desarrollo municipal sustentable*, UNAM-FES Acatlán, México, 2016.

SENADO DE LA REPÚBLICA, LXII LEGISLATURA; H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LXII LEGISLATURA; SEMARNAT; PROFEPA; CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS Y AMBIENTALES, A.C., y UNAM-IIJ, *El futuro de la justicia ambiental en México*, México, 2014.

UGALDE, Luis Carlos y Said Hernández (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano, perspectiva federal y local*, edit. Integralia Consultores-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2<sup>a</sup> edición, México, 2017.

VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto (coord.), *Derecho de la información. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, UNAM-IIJ, Serie Doctrina Jurídica, No. 378, México, 2007.

## CIBERGRAFÍA

AMBROSIO MORALES, María Teresa y Marisol Anglés Hernández (coords.), *La protección jurídica de los animales*, Serie Doctrina Jurídica, núm. 307, UNAM-IIJ, México, 2017, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4436/4.pdf>.

Antologías para el estudio y la enseñanza de la Ciencia Política. Fundamentos, teoría e ideas políticas, del mismo autor (ed.), vol. I, UNAM-IIJ (Biblioteca Jurídica Virtual [www.biblio.juridicas.unam.mx](http://www.biblio.juridicas.unam.mx)), en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3710-fundamentos-teoria-e-ideas-politicas>.

Anuario mexicano de derecho internacional, en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/>.

Asamblea General de las Naciones Unidas, *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*, 14 de diciembre de 1974, en <https://undocs.org/es/A/RES/3281%28XXIX%29>.

AYALA SÁNCHEZ, Alfonso (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, UNAM-IIJ, Serie Doctrina Jurídica, no. 707, México, 2014, p. 434, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/21.pdf>.

AZUELA, ANTONIO, *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, IIS-UNAM-Editorial Fontamara, México, 2006, en <https://antonioazuela.files.wordpress.com/2013/02/visionarios-y-pragmc3a1ticos.pdf>.

-----, *Una década de transformaciones en el régimen jurídico del uso de la biodiversidad*, en SARUKHÁN, José (coord.), *Capital Natural de México*, V. III, *Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad*, CONABIO, México, 2008, en [https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20III/III06\\_Uma%20deca%20de%20transformaciones%20en%20el%20regimen%20juridic.pdf](https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20III/III06_Uma%20deca%20de%20transformaciones%20en%20el%20regimen%20juridic.pdf).

BERNAL, Beatriz (coord.), *Memoria del IV congreso de historia del derecho mexicano (1986)*, T. I, Serie C: estudios históricos, núm. 25, UNAM-IIJ, México, 1988, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/721/32.pdf>.

BERNAL GÓMEZ, Beatriz, *Historia del derecho*, IIJ-UNAM-Nostra ediciones, México, 2010, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3263/6.pdf>.

CARBONELL, Miguel y Óscar Cruz Barney (coords.), *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, T. I, Serie Doctrina Jurídica No. 748, UNAM-IIJ, México, 2015, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4038/5.pdf>.

----- et. Al., *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, UNAM, México, 2015, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3845/22.pdf>

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, *Antecedentes de la participación ciudadana*, en [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/2\\_pciudadana.htm#](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/2_pciudadana.htm#).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo*, en <https://www.cepal.org/es/infografias/principio-10-la-declaracion-rio-medio-ambiente-desarrollo>.

-----, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, en <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, 3-14 de junio de 1992, consultada en <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>.

COORDINACIÓN NACIONAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL, *El INE recibió cuatro solicitudes de consulta popular sobre diversos temas para verificar su apoyo ciudadano*, Comunicado de Prensa Núm. 145, México, 23 de septiembre de 2014, disponible en <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2014/09/145.html>.

Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional, en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/>.

Estudios Políticos, Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37226>.

FERNANDEZ RUÍZ, Jorge (coord..), *La constitución y el derecho administrativo*, Serie Doctrina Jurídica núm. 744, UNAM-IIJ-CONACYT, 2015, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4034/14.pdf>.

GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, *La consulta popular en México: experiencias en 2014*, Serie Cuadernos de Investigación núm. 16, Dirección General de Análisis Legislativo-Senado de la República LXII Legislatura, México, 2015, disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1943/CI-16.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La dimensión constitucional del gobierno municipal*, H. Congreso del Estado de Guerrero LIX Legislatura-Instituto de Estudios

Parlamentarios “Eduardo Neri”, México, 2010, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3030/13.pdf>.

Hechos y derechos, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/12877/14427>.

Información Pública de Oficio Mexiquense, <https://www.ipomex.org.mx/>.

KANTAR TNS COMUNICACIONES, México: 91% de la población se preocupa por el medio ambiente en America Retail, 21 de marzo de 2017, disponible en <https://www.america-retail.com/>.

MERINO HUERTA, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Instituto Nacional Electoral, México, 2016, p. 49, consultado en [http://biblio.ine.mx/janium/Documentos/cuaderno\\_04.pdf](http://biblio.ine.mx/janium/Documentos/cuaderno_04.pdf).

MONRROY, Jorge, “Lo que (sic) hay que saber de la segunda consulta de AMLO de los días 24 y 25 de noviembre” en El Economista, México, 22 de noviembre de 2018, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Lo-que-hay-que-saber-de-la-segunda-consulta-de-AMLO-de-los-dias-24-y-25-de-noviembre-20181122-0070.html>.

NEGRETTO, Gabriel L., *Reforma política y democracia, claves del cambio institucional* en México, (s. p. i.), en [http://www.reformapolitica.cide.edu/libro\\_Reforma\\_Politica.pdf](http://www.reformapolitica.cide.edu/libro_Reforma_Politica.pdf).

Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Estocolmo, 5 al 16 de junio de 1972, en <https://undocs.org/es/A/CONF.48/14/Rev.1>.

PERALTA, Montserrat, “Estos son los tipos de consultas que existen en México” en El Universal, México, 24 de noviembre de 2018, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/estos-son-los-tipos-de-consultas-que-existen-en-mexico>.

PÉREZ GARCÍA, Martha y Gilberto Hernández Cárdenas, Desarrollo sustentable y globalización en *Ciencias*, No. 51, julio-septiembre de 1998, pp. 44-49, consultado en <http://www.revistaciencias.unam.mx/en/34-revistas/indices-revistas-ciencias/87-51-julio-septiembre-1998.html>.

Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, México, en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica>.

Revista Pluralidad y Consenso, no. 29, año 6, julio-septiembre 2016, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, México, 2016, p. 171-172, consultado en

<http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/view/371/357>.

RIVERA SÁNCHEZ, Sergio y Ernesto Gómez Magaña (coords.), *El testigo social: experiencia de incidencia de la sociedad civil en la gestión pública*, Instituto Nacional de Desarrollo Social-ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A. C., México, 2011, en [http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2011/08/El\\_Testigo\\_Social.pdf](http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2011/08/El_Testigo_Social.pdf).

ROSA HERNÁNDEZ, Gonzalo Julián, *Formas de participación ciudadana, el plebiscito*, ponencia del Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, noviembre, 2010, p. 2, en <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/GonzaloJulianRosaHernandez.pdf>.

ROSAS, Tania, “Santa Lucía gana con 748 mil votos; Texcoco: 311 mil 132” en Excélsior, México, 29 de octubre de 2018, disponible en <https://www.excelsior.com.mx/aeropuerto-internacional-de-la-ciudad-de-mexico>

Secretaría de Gobernación, *Guía básica para el fortalecimiento jurídico municipal del ayuntamiento*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México, s.a., en [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/tomo\\_del\\_ayuntamiento.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/tomo_del_ayuntamiento.pdf).

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Antecedentes*, en <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/antecedentes>.

-----, *Índice de participación ciudadana del sector ambiental*, consultado en <https://www.semarnat.gob.mx/gobmx/transparencia/tparticipacion.html>.

-----, *Informe 2017, Índice de Participación Ciudadana del Sector Ambiental (IPC Ambiental)*, abril de 2018, en [http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/portal/transparencia/IPC/IPC\\_Informe\\_2013\\_vs\\_2017.pdf](http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/portal/transparencia/IPC/IPC_Informe_2013_vs_2017.pdf).

-----, *Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales*, en <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/sistema-nacional-de-informacion-ambiental-y-de-recursos-naturales>.

Sufragio, revista especializada en derecho electoral, Instituto Prisciliano Sánchez-Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, publicación semestral junio-noviembre 2012, 3<sup>a</sup> época, núm. 9, p. 179, en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/sufragio/article/view/22261/19855>.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Inconstitucional, materia de la consulta popular relativa a los salarios mínimos*, Comunicado de Prensa Núm. 189/2014, México, 29 de octubre de 2014, disponible en <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=2961>.

-----, *Acata Corte mandato constitucional; declara inconstitucionales las preguntas de las consultas populares relacionadas con la llamada reforma energética*, Comunicado de Prensa Núm. 193/2014, México, 30 de octubre de 2014, disponible en <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=2965>.

-----, *Inconstitucional, consulta popular 4/2014 por abordar tema electoral prohibido en el artículo 35, fracc. VIII, de la Carta Magna*, Comunicado de Prensa Núm. 194/2014, México, 04 de noviembre de 2014, disponible en <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=2966>.

UGALDE RAMÍREZ, Luis Carlos y Gustavo Rivera Loret de Mola (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014, p. 284-287, consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5099/10.pdf>.

VÁZQUEZ CORREA, Lorena, *La iniciativa legislativa ciudadana en México. Estudio de casos*, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República LXIII Legislatura, Serie Cuadernos de Investigación, no. 47, México, 2018, p. 16, disponible en [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4114/CI\\_47.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4114/CI_47.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

VENEGAS, Eduardo, *7 de cada 10 mexicanos opta por productos ecológicos*, en La Razón, México, 25 de marzo de 2019, disponible en: <https://www.azon.com.mx/negocios/7-de-cada-10-mexicanos-opta-por-productos-ecologicos/>

## LEGISLACIÓN

*Federal.*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Reglamento interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Ley General de Cambio Climático.
- Ley de Planeación.
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
- Ley Federal de Consulta Popular.
- Acuerdo General 9/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*Local*

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Código para la Biodiversidad del Estado de México.
- Reglamento del Libro Segundo del Código para la Biodiversidad del Estado de México.
- Reglamento del Libro Cuarto del Código para la Biodiversidad del Estado de México.
- Reglamento del Libro Quinto del Código para la Biodiversidad del Estado de México.
- Reglamento del Libro Sexto del Código para la Biodiversidad del Estado de México
- Ley de Cambio Climático del Estado de México.
- Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México.
- Código Electoral del Estado de México.

*Municipal.*

- Bando Municipal de Ixtapaluca 2019-2021.
- Reglamento Interno de la Subdirección de Ecología de Ixtapaluca.
- Reglamento interno de la Dirección de Administración de Ixtapaluca.

**OTRAS FUENTES.**

COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL DE IXTAPALUCA, *Plan de Desarrollo Municipal de Ixtapaluca 2019-2021*, Ayuntamiento de Ixtapaluca, 2019, aprobado y publicado en Gaceta Municipal de Ixtapaluca No. 6, *Acuerdo por el que se presenta y se aprueba el Plan de Desarrollo Municipal 2019-2021*, 31-mar-2019.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2025*, México, 2018.

Poder Ejecutivo del Estado, *Decreto por el que se emite el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023*, Gaceta del Gobierno, 15-mar-2018.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004.

Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 29-jul-2010.

Secretaría de Gobernación, *DECRETO por el que se Declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 8-feb-2012.

Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México*, Diario Oficial de la Federación, 29-ene-2016.

Secretaría de Gobernación, *DECRETO por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; y se adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 10-ago-1987.

Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la*

*Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente, la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, la Ley General de Bibliotecas, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, la Ley General de Cambio Climático, la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley General de Protección Civil, la Ley General de Cultura Física y Deporte, la Ley General de Sociedades Cooperativas, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, y la Ley Federal de Archivos, en Materia de Reconocimiento de la Ciudad de México como entidad federativa, sustitución del nombre de Distrito Federal y definición, en su caso, de las facultades concurrentes para las demarcaciones territoriales, Diario Oficial de la Federación, 19-ene-2018.*

Secretaría de Gobernación, *DECRETO por el que se reforman y adicionan el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, Diario Oficial de la Federación, 30-ago-2011.*

Secretaría de Gobernación, *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, Diario Oficial de la Federación, 20-dic-2013.*

Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política- electoral, Diario Oficial de la Federación, 10-feb-2014.*

Secretaría de Gobernación, *Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 3-feb-1983.

Secretaría de la Función Pública, *DECRETO por el que se expide el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, Diario Oficial de la Federación, 28-jul-2010.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de la Ley General de Vida Silvestre, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, de la Ley de Aguas Nacionales, del Código Penal Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley General de Bienes Nacionales*, Diario Oficial de la Federación, 7-jun-2013.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Decreto promulgatorio del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, Diario Oficial de la Federación, 24-ene-1991.

#### **DICCIONARIOS.**

Diccionario de la Lengua Española, 23<sup>a</sup> edición, consultado en <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=AvFdQxW>.

VENEGAS TREJO, Francisco en *Diccionario jurídico mexicano*, T. II, IIJ-UNAM, México, 1983.