

Marco jurídico para la sustentabilidad ambiental de la ciudad región. El caso de la ZMG

Raquel Gutiérrez Nájera¹

Resumen:

El presente trabajo pretende iniciar una discusión sobre el marco jurídico para la sustentabilidad aplicado a procesos de urbanización como el caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara, los alcances de este, y sus limitaciones para inferir a partir de la problemática ambiental de la ZMG un modelo normativo que promueva en sí mismo la sustentabilidad de la ciudad.

En efecto, los fenómenos de urbanización de los últimos veinte años que han conformado un sistema de ciudades en un territorio determinado, donde las fronteras de carácter político-administrativas no son reconocidas por los problemas ambientales comunes y los recursos naturales compartidos, la necesidad de analizar formas alternativas de administración y gestión de los espacios es apremiante.

Para poder aportar a la discusión de modelos de gestión novedosos de sustentabilidad normativa, tomaré como eje un recurso compartido por la ZMG, como es el caso del abasto del agua, desde una perspectiva de ciudad región, para inferir posteriormente una propuesta global de sustentabilidad normativa, que propicie la armonía del individuo con la ciudad región y su entorno.

Se inserta en la discusión del Proyecto sobre “Gestión Ambiental Sustentable: el caso de la ZMG” financiado por el CONACYT.

1. El problema del agua para la ZMG.

La Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) surge como un fenómeno de expansión urbana que experimentan las grandes ciudades del país en la última

¹ Profesora-Investigadora Titular C del departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara de la División de Estudios Jurídicos del CUCSH.

mitad del siglo XX². En este contexto, la ciudad de Guadalajara reporta una población de 1 646 319 habitantes. (INEGI 2000) reportando el crecimiento más agresivo y acelerado de su historia, lo que le ha significado ser la segunda megápolis a nivel nacional, título nada alentador, si tomamos en cuenta su homóloga la ciudad de México.

Dada la carencia de más espacio físico hacia donde crecer la ciudad de Guadalajara, el crecimiento urbano se expandió hacia los municipios de Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, para continuar sobre los municipios del Salto, Juanacatlán, Tlajomulco, Zapotlanejo e Ixtlahuacán de los Membrillos. (Bernache, Bazdresch, Cuellar y Moreno: 1998: p: 29-32 y Tirado: 2002)

El crecimiento urbano ha respondido más a situaciones del uso del suelo por razones económicas y centralización del poder político que a un desarrollo planificado ambientalmente sustentable como en la mayoría de los procesos urbanos que ha experimentado México y otros países. (CEPAL: 2003).

Bajo el referente anterior, y con el incremento de la interconexión de las ciudades, la interdependencia en cuanto a recursos naturales compartidos: aire, agua, suelo, flora y fauna, etc., va aumentando de tal manera que el abuso y el aprovechamiento equivocado de estos repercute en toda la mancha urbana, expresándose en desequilibrios que repercuten en la calidad de vida. (CEPAL.2003)

Es bajo este contexto, que el tema de los servicios urbanos representa uno de los temas centrales de la gestión de las ciudades, ya que existe una dependencia en cuanto al desarrollo económico, calidad de vida y eficiencia de la prestación de servicios urbanos (agua potable, saneamiento, transporte, recolección de residuos, etc) (CEPAL 2003, Bernache, et al 1998)

Con el crecimiento de la ZMG, y la pérdida de fuentes de abastecimiento de agua originada por la expansión de la mancha urbana, el problema del agua resulta ser uno de los principales que hoy en día tiene la ciudad. En efecto, según datos del SIAPA, el lago de Chapala es la fuente principal de abasto ya que aporta un caudal de 6 m³/s, de pozos se aporta 2.8 m³/s y de la Presa Calderón se aporta 0.6 m³/s, y, de abastecimientos propios 0.4 m³/s es decir aproximadamente 2:600,000 habitantes reciben agua del Lago de Chapala de un estimado de 4:500,000 habitantes para la ZMG.³

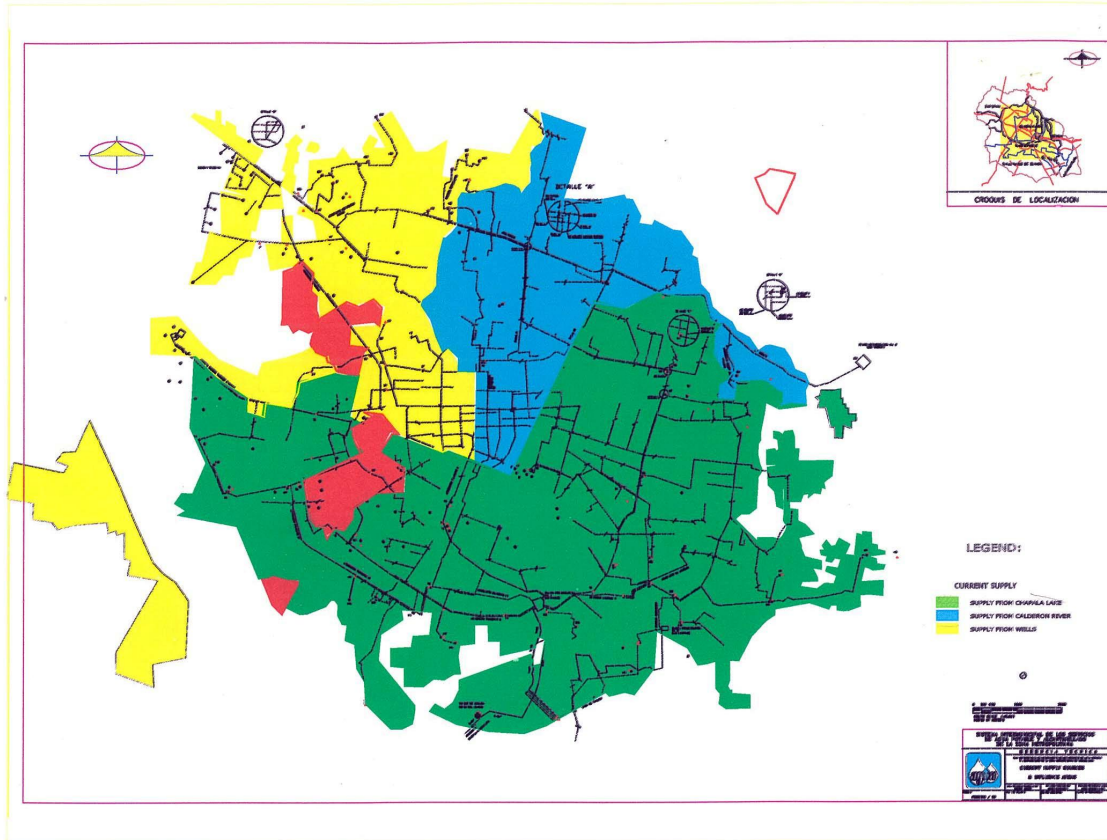
² Gobierno del estado de Jalisco, Semarnap y Secretaría de Salud. Programa para el mejoramiento de la calidad del Aire en la Zona Metropolitana de Guadalajara 1997-2001. Páginas 15-18.

³ Estimaciones realizadas para la suscrita por el Ing. Porfirio Ruvalcaba, en base a mapa del SIAPA de distribución del agua. Mayo de 2005.

El Lago de Chapala, como fuente principal de abasto de la ZMG, ha tenido períodos de crisis recurrentes, es así como podemos mencionar la de 1957, 1994, 2002, en las que los niveles del lago descendieron drásticamente al alcanzar un nivel de almacenamiento de menos de 1 millón de m³, 1,800 m³ respectivamente⁴. Estas crisis recurrentes motivaron el analizar otras fuentes alternas de abastecimiento de la ZMG, ya que la sola existencia del Lago de Chapala no garantizaba el desarrollo económico de la ciudad.⁵

⁴ Comunicación personal del Sr. Manuel Villagómez Rodríguez, quien con otros jaliscienses ha estado defendiendo el lago de Chapala y su cuenca. Comenta que en la crisis de 1954 a 1957 fue una crisis artificial, ya que se le sacó agua artificialmente al lago para que funcionaran las presas hidroeléctricas de Colimilla, el Salto y las Juntas; la de 1994, con mal temporal de lluvias y una política de distribución de agua que favoreció la agricultura en el estado de Guanajuato

⁵ El 30 de Noviembre de 1989, Fernando González Villarreal, Director General de la Comisión Nacional del Agua (CNA), Guillermo Cosío Vidaurri, Gobernador del Estado de Jalisco y Carlos Salinas de Gortari, Presidente de la República, justificaban la construcción del sistema la Zurda, en base a: disminuir las extracciones del lago de Chapala, ayudando así a su conservación; obtener aguas de mejor calidad, cubrir el déficit actual y las necesidades futuras de la ZMG, utilizar aguas no comprometidas, que actualmente no son aprovechadas de forma adecuada y mejorar el sistema ecológico de la región del lago de Chapala.



Para entender esta afirmación nos remitiremos a los siguientes datos. De acuerdo a los censos del INEGI, la población de la Zona Conurbada de Guadalajara, quedaría de la siguiente manera:

Municipio/año	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Guadalajara	236 557	380 226	740 394	1 199 391	1 626 391	1 650 205	1 646 319
Ixtlahuacán de los Membrillos	5 466	6 454	7 682	10 652	12 310	16 674	21 605
Ixtlahuacán del Río	8 087	7 468	10 216	16 073	18 833	19 527	19 503
Juanacatlán	11 727	4 763	5 255	5 501	8 081	10 068	11 792
Salto, El		8 290	9 014	12 367	19 887	38 281	83 453
Tlaquepaq	20	33 187	56 199	100	177	339	474

ue	672			945	324	640	178
Tonalá	9 146	11 486	15 880	24 648	58 158	168 555	337 149
Zapopàn	17 504	27 115	54 562	155 488	398 081	712 008	1 001 021
TOTAL	309 159	478 989	899 202	1 525 065	2 319 065	2 954 945	3 595 020

Datos tomados de:

6° censo de población 1940, Secretaría de la economía Nacional, Dirección General de Estadística.

Séptimo censo general de población 6 de junio de 1950, Secretaría de economía, Dirección General de Estadística.

Octavo censo general de población, 8 de junio de 1960, Secretaría de industria y comercio, Dirección General de Estadística.

Noveno censo general de población, 28 de enero de 1970, Secretaría de industria y comercio, Dirección General de Estadística.

Décimo Censo general de población y vivienda 1980. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información.

Décimo primer censo general de población y vivienda 1990, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información.

Décimo segundo censo general de población y vivienda 2000, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información.

Por otro lado, la población en la Zona Metropolitana de Guadalajara, quedaría de la siguiente forma:

Municipio/a ño	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Guadalajar a	236 557	380 226	740 394	1 199 391	1 626 391	1 650 205	1 646 319
Tlaquepaq ue	20 672	33 187	56 199	100 945	177 324	339 640	474 178
Tonalá	9 146	11 486	15 880	24 648	58 158	168 555	337 149
Zapopan	17 504	27 115	54 562	155 488	398 081	712 008	1 001 021
TOTAL	283 879	452 014	867 035	1 480 472	2 259 954	2 870 408	3 458 667

Datos tomados de:

6° censo de población 1940, Secretaría de la economía Nacional, Dirección General de Estadística.

Séptimo censo general de población 6 de junio de 1950, Secretaría de economía, Dirección General de Estadística.

Octavo censo general de población, 8 de junio de 1960, Secretaría de industria y comercio, Dirección General de Estadística.

Noveno censo general de población, 28 de enero de 1970, Secretaría de industria y comercio, Dirección General de Estadística.

Décimo Censo general de población y vivienda 1980. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información.

Décimo primer censo general de población y vivienda 1990, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información.

Décimo segundo censo general de población y vivienda 2000, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información.

Actualmente los mas de 3.3 millones de habitantes que radican en la ciudad , entiéndase ZMG, representan poco más del 57% del total de la población en el estado de Jalisco; luego entonces, la presión sobre el suelo y demanda de servicios ha estado en constante aumento. Esta realidad ha sido el principal argumento para justificar la construcción de la presa de Arcediano, ya que supuestamente al tener la presa ya no necesitaríamos extraer agua del Lago de Chapala para abastecer a la ZMG.⁶

2. La ZMG: un territorio compartido:

La ZMG, incluyendo solamente los cuatro municipios es decir, Guadalajara, Tlaquepaque, Zapopan y Tonalà tiene una superficie de 1,471.6 kilómetros cuadrados (INEGI:1990), ambientalmente tiene áreas silvestres representativas como es el bosque La Primavera, la Barranca del Río Santiago, el Bosque los Colomos, el bosque el Nixticuil, el bosque el centinela y el Lago de Chapala, áreas las anteriores que representan sus principales reguladores climáticos, es decir, de ellos depende la calidad de aire y ciudad que tenemos. Menciono las áreas boscosas anteriores de la ciudad, porque éstas tienen que ver directamente con la capacidad de recarga de agua de la misma.

Otro elemento ambiental que se comparte es la atmósfera, en consecuencia la calidad de aire es uno de los indicadores de salud ambiental de la ZMG, que se ve continuamente amenazado por los miles de vehículos que transitan en la ciudad y una ausencia de transporte urbano colectivo. Según datos de vialidad del estado, actualmente transitan 1:500,000 vehículos particulares, aunque en este artículo no profundizaremos sobre este evento con repercusiones ambientales, pero si lo

⁶ Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS). Gobierno del Estado de Jalisco. Estudio de Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad regional para el proyecto de la Presa de Arcediano en el Municipio de Guadalajara, Jalisco. Mayo del 2003. Es de notar que fue la misma argumentación que se dió en 1989 para construir el sistema de la Zurda.

manejamos por ser recurso compartido. (Gobierno del Estado de Jalisco: 1997-2001)⁷

El manejo metropolitano de residuos, este en realidad no existe y cada municipio maneja sus residuos, es un evento que tiene que ver con la contaminación de mantos freáticos y de suelos por el manejo inadecuado de estos, como es el caso de Picachos y los demás rellenos sanitarios de la ZMG a saber: Coyula Matatlán, los Laureles, el Taray y la Micaelita . (Bernache: 2002)⁸

3. La utopía de la sustentabilidad para la ZMG.

La ZMG de Guadalajara, como podemos inferir, ha sido la principal razón para justificar un proyecto como el de Arcediano para abastecer de agua a los habitantes que en ella habitan. Sin embargo, esta necesidad, ha respondido de nueva cuenta a la política de los 40[^]s donde lo importante era la obra hidráulica y el aprovechamiento del agua. En esta tesitura el tema del manejo sustentable, integral y asociado de todos los recurso al agua, no ha merecido una explicación y fundamento de una propuesta de gestión del agua para la segunda zona conurbada más importantes del país.

Bajo el referente anterior, es evidente que independientemente de todas las inconsistencias técnica del `proyecto, los planeadores y manejadores de las políticas públicas del agua en el estado, no cuentan con un Programa Hidrológico Estatal, que les permita tomar las mejores opciones, que incluya una planeación ambiental y sustentable, pero además urbana, en el corto, mediano y largo plazo. Adicionalmente, este Programa Hidrológico debe contar con un programa regional ecológico del territorio de la ZMG., ya que este plan les permitiría cruzar la información hidrológica y ambiental para un mejor ordenamiento y visión del crecimiento de la zona conurbada. Los dos instrumentos rectores en mi opinión, les permitirían insertar los indicadores de una ciudad sustentable que ya han abundado en diversas experiencias de ordenamiento de las ciudades y entre los que se encuentran los siguientes siguiendo a Rubén Pesci:

- a) Multipolaridad, es el fenómeno de la conurbación o creación de zonas metropolitanas. La multipolaridad permite: crecimiento sin gigantismo, gran escala social, con escala local en cada subsistema, roles diversos y

⁷ Es lamentable que exista un Programa para el mejoramiento de la Calidad del Aire en la ZMG 1997-2001, elaborado por el Gobierno del estado de Jalisco, la Semarnap, hoy SEMARNAT y la Secretaría de Salud y no se le haya dado continuidad, actualización y evaluación de todas las acciones, actividades incluidas en este.

⁸ Según Bernache, Bazdresh, Cuellar y Moreno en su obra Basura y Metrópoli, la ZMG produce aproximadamente 3119 de residuos sólidos municipales diarios

complementariedad, relación y retroalimentación entre culturas y mayor diversidad y tolerancia.

- b) Sistema de interfases: pensar de manera mas integrada la ciudad y relacional con el medio natural y físico, y permite: amortiguadores a la artificialidad, protectores de la diversidad (corredores de fauna y flora, preservación de cuencas, conservación de topología y su funcionamiento), paisaje urbano mas bello y sano.
- c) Fases de entropía negativa: se preocupa por el tejido urbano en general y propicia: manejo de densidades de uso del suelo compatibles con la disminución de demanda de un bien tan escaso, agrupación de unidades de vivienda que disminuyan la cantidad de servicios, utilización de materiales y tecnologías que ahorren energía y mejoren las condiciones de salud del hábitat, autosostenibilidad económica y ecológica, derivada de proteger la cantidad de espacios verdes y suelo de recarga, y producción de alimentos frescos en huertas familiares.
- d) Urbanidad y espacios abiertos: permite el reforzar la “civis” y crear centros culturales, parques deportivos-recreativos, asociaciones vecinales, clubes y la recuperación de calles de encuentro social.
- e) Participación social: permite la legitimación de las decisiones.
- f) La producción de la ciudad: permite ordenar la economía.⁹

4. El marco jurídico de la ZMG.

En opinión de la suscrita el marco jurídico para la ZMG, no existe. En efecto, la Constitución General de la República nos habla de tres niveles de gobierno que corresponden a diversos territorios, así se habla del Gobierno Federal, del estatal y del Municipio, pero no así, de un gobierno metropolitano. En efecto, las estructuras territoriales bases de las ciudades son los Municipios, ya que los estados conforman territorios más amplios, que rebasan las ciudades o sistemas de ciudades o conurbaciones que delinear las Zonas Metropolitanas como es el caso que nos ocupa.¹⁰

Bajo el referente anterior, no escapa a la suscrita, que la construcción ya no de una ciudad, sino de una ZM sustentable, tiene limitaciones jurídicas, como en el caso que nos ocupa desde el nivel de la propia constitución federal y obviamente la del estado de Jalisco, que debería de incluir formas de organización intermedias entre el estado y el municipio, para el manejo institucional de recursos naturales compartidos y la interdependencia ambiental que surja entre las ciudades en relación a su crecimiento, ya que hasta ahora, este tipo de gestiones

⁹ CEPAL. SERIE: Medio Ambiente y desarrollo. Pesci Rubén. Desarrollo sostenible en ciudades intermedias: testimonios en América Latina. Pàgs. 57-59.

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, y 115

metropolitanas únicamente se puede dar a nivel de convenios de colaboración, concertación y/o coordinación.

En efecto, la Zona Metropolitana de Guadalajara en su crecimiento no pensó en el abastecimiento de agua a futuro y la gestión del suelo solo ha obedecido a criterios urbanísticos sin criterios de sustentabilidad (Tirado, 2002). Hoy de cara al futuro, el proyecto de abastecimiento de agua, necesariamente tiene que estar vinculado a un proyecto de desarrollo de la ciudad, de otra manera, en 10 años estaremos con el mismo problema de agua. Aunado a lo anterior, el desperdicio que las Autoridades han reconocido se genera por el sistema de distribución del agua potable, tiene que replantearse para hacerlo eficiente en un 100%, de otra manera, no habrá río que resista dicha presión, ni lago que la aguante.

En este orden de ideas, la política de conservación y uso sustentable del agua, entra en contradicción con las necesidades de abastecimiento de agua para la ZMG, por lo tanto el proyecto tiene que contemplar necesariamente una política de preservación y protección ambiental hidrológica, que hoy entra en conflicto con el manejo integral de la cuenca.

Para entender el anterior planteamiento, hay que ubicar que la ZMG, como quedó explicitado en el planteamiento del problema, tiene hoy en día varios problemas propios del crecimiento urbano no planificado de las grandes metrópolis, como quedó asentado en la parte primera del presente artículo, es decir, tiene una población que demanda cada día mayores servicios y en consecuencia una presión crítica sobre sus recursos naturales. Crítica, porque no es una ciudad sustentable, es decir, no está planificando su crecimiento para equilibrar la oferta y demanda de sus recursos agua, aire, suelo, recreación, economía, etc.

En este orden el abastecimiento de la ZMG debe retomar el concepto de sustentabilidad de la ciudad y del hábitat urbano donde se conjugue el ordenamiento del territorio, la prestación de los servicios (la planeación hidrológica), la participación ciudadana y la planificación ambiental de los asentamientos urbanos.

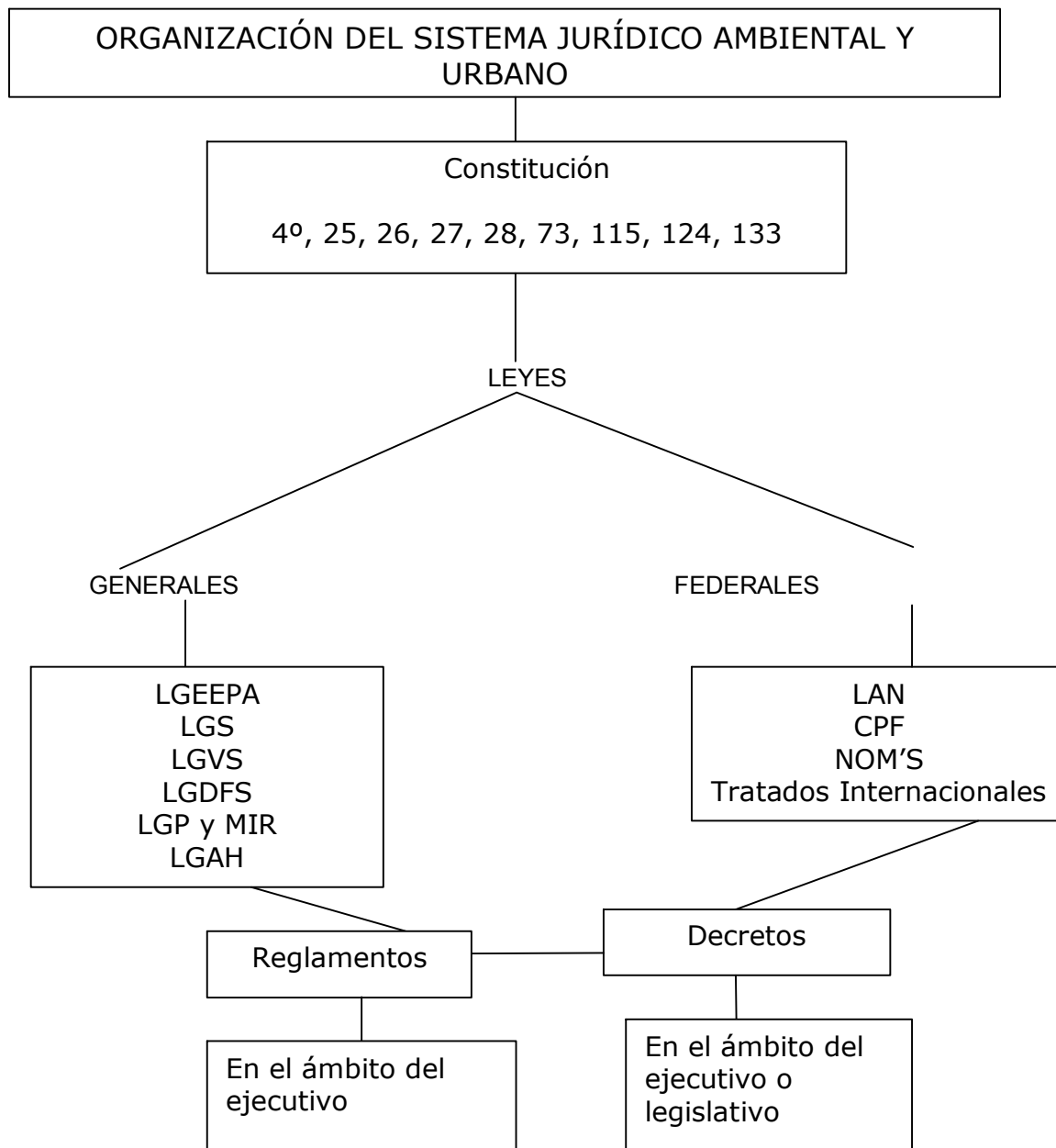
Los elementos anteriores, deben incorporarse también en el ámbito de las institucionales y normatividad, es decir, el Gobierno de las Zonas Metropolitanas debe ser considerado en el ámbito de las Constituciones estatales, sobre todo para el caso de una mejor administración de los recursos naturales compartidos. De esta manera, tendríamos una Constitución General, las Constituciones locales donde se incluyan los gobiernos metropolitanos y los relativos a las comunidades indígenas y los gobiernos municipales.

Adicionalmente, agua, suelo, y bosques se convertirían en elementos unificadores de las políticas y normatividad del estado en base a los problemas emblemáticos más sentidos de la población.

En efecto, hablar de un sistema jurídico sustentable para la suscrita, implica que la legislación corresponde a un modelo de desarrollo sustentable; en consecuencia, la racionalidad de ambos, está en función de la defensa de los derechos de las generaciones futuras, además de las presentes.

El sistema jurídico ambiental, está desligado del sistema jurídico de la ciudad y de las ZM: En efecto, en un análisis relativamente simplista, hay que ubicar la organización del sistema jurídico ambiental y el relativo a los asentamientos humanos complejos en regiones determinadas como pudiera ser el caso de la ciudad o de una ZM.

La organización de las leyes ambientales responde a la siguiente estructura:



La estructura anterior, se repite a nivel de los estados y en el ámbito de los Municipios, la estructura sería similar, en base al ámbito que les confiere el artículo 115 constitucional a saber:

- I. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- b) ...
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) ...
- e) ...
- f) ...
- g) Calles, parque y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) ...

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponda.

- II. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:
 - a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
 - b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
 - 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;
 - e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
 - f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
 - 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;
 - h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
 - i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

b. A nivel estatal:

1.- Constitución Política del Estado de Jalisco

Art. 79.- Los Municipios, a través de sus Ayuntamientos, con el concurso del Gobierno del Estado cuando así fuere necesario, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

I. Agua potable y alcantarillado

III. Aseo público

VIII. Calles, parques y jardines

X. Los demás que deban prestarse, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios y lo permita su capacidad administrativa y financiera.

Art. 80.- Los municipios a través de sus ayuntamientos, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

I.- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

II. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

III. Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales;

IV. Otorgar licencias o permisos para urbanizaciones, construcciones y condominios;

V. Intervenir en la regularización de la tierra urbana;

VI. Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica; y

VII. Organizar y conducir la planeación del desarrollo del municipio y establecer los medios para la consulta ciudadana y la participación social.

2.- Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco:

Es una ley de reciente creación que sustituye la Ley Orgánica Municipal y que entró en vigor el 22 de Mayo del 2001. Sus disposiciones son de orden e interés público y regulan la constitución, fusión y extinción de los municipios y establecen las bases generales de la administración pública municipal. **Cada Municipio es**

gobernado por un Ayuntamiento y éste se encuentra formado por un Presidente Municipal, un Síndico y el número de Regidores que establezca la ley electoral del estado.

De las obligaciones y facultades de los Ayuntamientos:

Art. 37.- Son obligaciones de los ayuntamientos:

V. Cuidar de la prestación de todos los servicios públicos de su incumbencia.

VIII. Expedir y aplicar los reglamentos relativos a la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, conforme a las bases generales definidas por las leyes federales y estatales en la materia;

Art. 38 Son facultades de los Ayuntamientos:

V. Celebrar convenios con el Estado a fin de que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguna de las funciones o servicios, que los municipios tengan a su cargo o se ejerzan coordinadamente por ambos,

VI. Celebrar convenios de asociación y coordinación con otros municipios para la más eficaz prestación de los servicios o el mejor ejercicio de sus funciones,

De los servicios públicos municipales:

Art. 94.- Se consideran servicios públicos municipales los siguientes:

1. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales,

III. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos,

VIII. Calles, parques y jardines y su equipamiento

c. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco

I. Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable:

II. Secretaría de Desarrollo Urbano;

Decreto 18500 que crea la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable, y en congruencia con la misma, el 4 de Noviembre del año en curso, se publicó en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, diversas reformas, adiciones y derogaciones a la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, con el fin de establecer las facultades que corresponderán a dicha Secretaría.

Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Artículo 1.- La presente Ley es de interés público y tiene por objeto, regular la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección del ambiente en el estado de Jalisco, en el ámbito de competencia de los Gobiernos Estatal y Municipales.

Artículo 2.- Se considera de utilidad pública:

- I. .El ordenamiento ecológico del territorio del estado, en los casos previstos por esta ley, y las demás aplicables;
- II. El establecimiento de áreas naturales protegidas de jurisdicción estatal o municipal, que se establezcan por iniciativa del gobierno del estado y declaratoria de los gobiernos municipales;
- III. El cuidado de los sitios necesarios para asegurar el mantenimiento e incremento de los recursos genéticos de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, frente al peligro de deterioro grave o extinción;
- IV. .El establecimiento de zonas intermedias de salvaguarda, con motivo de la presencia de actividades que afecten o puedan afectar el equilibrio de los ecosistemas o al ambiente del estado, en general, o de uno o varios municipios, que no fuesen consideradas altamente riesgosas, conforme a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos y otras disposiciones aplicables; y
- V. La prevención, el control y la atenuación de la contaminación ambiental, en el territorio del estado.

De las atribuciones de los gobiernos municipales.

Artículo 8°. Corresponde a los gobiernos municipales directamente, o por delegación, a través de los organismos o dependencias que para tal efecto designen sus titulares, en el ámbito de su competencia, de manera general, las atribuciones que se establecen en el artículo 5° de la presente ley, coordinadamente con el gobierno del estado y, de manera exclusiva, las siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

X.Vigilar el cumplimiento de la legislación estatal en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera generada por fuentes fijas y móviles de jurisdicción local cuya competencia no esté reservada a la federación, así como

el aprovechamiento de los recursos naturales, como lo prevén las leyes correspondientes de la materia; y

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

c. En el ámbito Municipal:

REGLAMENTO PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y ECOLOGÍA EN EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA

REGLAMENTO MUNICIPAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE. TLAQUEPAQUE.

REGLAMENTO DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE PARA EL MUNICIPIO DE ZAPOPAN .

Es decir, del análisis de la legislación anterior, en los diversos niveles de gobierno, se desprende que los modelos jurídicos sustentables no existen, porque la administración pública en sus tres niveles, únicamente ha explicitado la sustentabilidad en el ámbito de las políticas y acciones, cuando menos en el discurso, pero no así en la normatividad.

Las interacciones entre municipios, que distan mucho de responder a modelos de gestión integrada, solamente se construyen a partir de modelos de gestión conjunto en determinados ámbitos para unir capacidades estructurales económicas y de infraestructura como pudiera ser el caso de los rellenos metropolitanos para el manejo de residuos o del agua a través de organismos operadores como el SIAPA, donde el criterio de la sustentabilidad no está inserto desde la concepción misma del sistema.

Discusión y Conclusiones:

Del texto de la legislación antes aludida, en los tres niveles de Gobierno, podemos deducir una intencionalidad marcada sobre la desconcentración y descentralización de funciones en materia ambiental. Es obvio, que la federación no puede seguir monopolizando las responsabilidades ambientales, sin embargo, nuestra carta magna aún conserva un sentido centralista en materia ambiental.

En efecto, si bien varias de las funciones y atribuciones que corresponden a la federación, las leyes reglamentarias están previendo la posibilidad de delegar a través de convenios de coordinación con los estados y municipios varias de sus funciones, sobre todo las relativas a la inspección y vigilancia y administración, el Gobierno Federal, sigue reservándose para sí la función normativa.

Hoy en día, los Municipios parecen más preocupados de los aspectos del desarrollo económico en sus jurisdicciones, que de la protección de los hábitat y fuentes de vida naturales que sostienen la calidad de vida en los mismos y los problemas por los cambios del uso del suelo y por la percepción del riesgo social por obras cercanas a zonas habitacionales (establecimientos de gasolineras, abatimiento de los mantos freáticos, pérdida de la sustentabilidad del agua), que impacta la construcción de determinadas obras, no es aprovechada para implantar una cultura de la sustentabilidad y de la racionalidad del ambiente.

Así mismo, los modelos urbanos siguen impactando en los usos ambientales, obviamente con la prevalencia de criterios urbanos sobre las implicaciones ambientales del uso del suelo.

Podemos concluir, que se ha avanzado en la legislación respecto a las formas de involucrar en forma más decidida la participación del Municipio en materia ambiental, pero a la vez, las responsabilidades no se encuentran a la altura de las posibilidades técnicas y económicas de los municipios en su generalidad de asumir un compromiso ambiental, a pesar de los serios problemas que tienen, sobre todo aquellos con una población urbana alta, por la escasez del agua y la demanda fuerte de energía y de servicios ambientales por parte de la ciudadanía. Sin lugar a dudas, tenemos que incidir en el fortalecimiento de las capacidades de los Municipios para la protección del hábitat ambiental urbano, que decidirá sobre la calidad de vida que sus gobernados tengan en el futuro inmediato y del mañana.

Lo anterior, dista a veces en mucho de las prácticas y acciones gubernamentales para ordenar la economía de nuestro país y elevar la calidad de vida de la ciudadanía; al respecto, es conveniente distinguir, citando a Morales Gil de la Torre, los conceptos **condiciones de vida, nivel de vida y calidad de vida** usados generalmente en forma indistinta. Menciona nuestro autor, que **condiciones de vida** se refiere “al acceso de los individuos y de los grupos a aquellos recursos materiales que permiten su existencia (alimentos, vestido, educación)”, cuando hablamos de **nivel de vida**, nos referimos “al grado de satisfacción que un individuo o grupo logra a partir de su inserción en el mercado de trabajo y en el consumo” y **calidad de vida**; conjuga dos grandes realidades humanas: las condiciones naturales de existencia y el modo de vida; por las primeras entendemos, aquellos factores que garantizan la existencia: el abasto, el transporte, la distribución de los usos del suelo, las garantías jurídicas, los espacios de vida social, el nivel de vida, etc., y por el modo de vida comprendemos, aquel universo cultural valorativo, que condiciona las formas en que las personas y los grupos acceden a los recursos materiales de existencia, de tal suerte, que por **calidad de vida se entiende: el conjunto de características**

físicas, biológicas, psicológicas y sociales del medio ambiente, que sería necesario alcanzar para promover un alto nivel de salud de la población”¹¹.

Es decir, en opinión de la que escribe, la calidad de vida abarca; las condiciones de vida, el nivel de vida y la sustentabilidad del ambiente para garantizar un alto nivel de salud de la población, entendida salud, en su sentido más lato, tanto físico, como mental.

En efecto, de qué sirve a la mejora de nuestro hábitat, el que nuestros gobernantes manifiesten que, tenemos un problema crítico de agua, que nuestras cuencas están contaminadas, y, por el contrario, desarrollen proyectos de fuerte impacto en el recurso hidrológico como son las presas hidroeléctricas, en aras de fortalecer a la industria, sin antes promover y ejecutar programas de restauración de las cuencas hidrológicas que permitan la coexistencia de ambos proyectos. Así mismo y a pesar de que el modelo de ciudad-metrópoli, se encuentra en crisis, por problemas de sustentabilidad (abasto de agua, calidad de aire, usos del suelo), se siguen privilegiando los programas de desarrollo urbano que las favorecen, en lugar de ordenar los crecimientos de las ciudades bajo criterios de sustentabilidad.

En otras palabras, en la **Administración y Gestión del ambiente en la Zona Metropolitana de Guadalajara, sigue prevaleciendo:**

- El modelo de gestión municipal, sobre el ausente modelo de gestión metropolitana.
- Los Consejos Metropolitanos de colaboración para obras de infraestructura.
- Experiencias aisladas no sustentables de manejo de problemas metropolitanos: caso del SIAPA y de Picachos, para agua y residuos respectivamente.

Hoy más que nunca, el discurso y los hechos, explicitan más que cualquier programa, la intencionalidad del quehacer público y privado y en este terreno es cuando las contradicciones siguen aflorando en un esquema de productividad, eficiencia, abatimiento de la pobreza, al margen de las condiciones, materiales, políticas, sociales y ambientales que los determinan, en virtud a la gran presión

¹¹ Morales Gil de la Torre Héctor. Calidad de vida en la zona metropolitana de la ciudad de México. Págs.. 21-22. Citado en Revista Análisis de la Realidad Mexicana. No.22.Universidad Iberoamericana, 1999.

que existe de obtener en lo inmediato el disfrute de los servicios ambientales que nos ofrecen los recursos naturales.

Por último, en mi opinión, los elementos a considerar en la formulación de un modelo de gestión ambiental metropolitano, que respondan a una racionalidad jurídica sustentable, tiene que ir de la mano de un desarrollo sustentable, de ordenar y restaurar lo construido y destruido, de producir de acuerdo a la capacidad de carga del territorio y de buscar la calidad de vida sustentable de los asentamientos humanos, es decir, la normatividad tendría que cruzar todos los ejes del desarrollo de la ZM y para ello, primero tenemos que hacer visible jurídicamente a la ZMG.