

Recomendación 13/2000
Guadalajara, Jalisco, 3 de noviembre de 2000
**Asunto: violaciones al derecho a gozar de un
medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado**
Queja 2461/97/I y su acumulada 192/98/I

Ingeniero Alberto Cárdenas Jiménez
Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco

Arquitecto Jaime Cuevas Adame
Procurador de Desarrollo Urbano en el Estado*

H. Cabildo de Guadalajara*

Síntesis

En diversas fechas, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) conoció de la inconformidad que provocó en algunos sectores de la población la autorización del Ayuntamiento de Guadalajara para construir el centro comercial El Pabellón en el cruce de las avenidas Acueducto y Patria, en un predio colindante con el bosque de Los Colomos, ya que en el trámite para la aprobación del proyecto se incumplían varias leyes y reglamentos en materia ecológica.

Del análisis de la información recabada por personal de esta Comisión, se concluye que en el caso presentado se acreditaron actos que violan los derechos humanos de los habitantes de la zona metropolitana de Guadalajara—consistentes en el derecho que tenemos a gozar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado— y que pasan por alto ordenamientos constitucionales, instrumentos internacionales, leyes y planes estatales.

En consecuencia, se recomienda a las dependencias involucradas que inicien investigaciones internas para deslindar la responsabilidad administrativa que pudieran tener los servidores públicos a su servicio que hayan intervenido en la aprobación de la obra en el año en que acontecieron los hechos, así como diseñar mecanismos legales para proteger los predios que se encuentran en similares condiciones que el construido como centro comercial. Lo anterior con el fin de evitar tanto un daño mayor a las zonas de captación de agua que se infiltra al subsuelo y abastece la ciudad, como la pérdida de los espacios abiertos necesarios para los habitantes.

Distinguidos señores:

El derecho es un medio para regular la convivencia en sociedad a través de acuerdos esenciales, y cambia a medida que la sociedad se transforma, pero siempre en busca de su fin primordial: la paz. Ésta se logra no sólo con la inexistencia de guerras y bajos índices de criminalidad, entre otros factores, sino también con la armonía con el medio ambiente.

Los derechos humanos también reciben el influjo de la historia; su concepción ha ido abarcando nuevas realidades; aunque son integrales y no puede considerarse respetado uno si se vulneran los otros, la humanidad ha ido adquiriendo la conciencia de unos y afinando otros con el paso del tiempo: además de los derechos civiles y políticos, llamados derechos humanos de la primera generación, comprenden otros sociales, económicos y culturales, conocidos como de la segunda generación; entre los de la tercera se encuentran el derecho al desarrollo, a la paz de los pueblos y a un ambiente sano.[1]

Alberto Blanco Uribe define el derecho al ambiente como “el derecho individual y colectivo al

mantenimiento balanceado, en condiciones de sustentabilidad, de los bienes ambientales (agua, aire, suelo, fauna, flora, hábitat humano, entre otros), para el disfrute físico y espiritual de mejores condiciones de vida”.[2]

El medio ambiente ha sido tema de múltiples comentarios, foros, leyes, planes y reglamentos; el interés en él surge una vez que se percibe el daño ocasionado a la ecología. Esa reacción, que dista de ser preventiva, constituye una alerta sobre la poca o nula preocupación social por preservar y proteger los recursos naturales no renovables, sumada a la falta de cultura ecológica.

El suelo, el agua y la vegetación son recursos que forman parte del patrimonio de la sociedad; corresponde a ella su disfrute. Existe en México un marco normativo que regula las maneras como este disfrute debe ser efectuado, en particular cuando se trata de recursos sujetos a un régimen específico de planeación, por la afectación posible que su uso tenga en la vida colectiva, como es el caso de las fuentes de abastecimiento de agua. Corresponde preservar y mejorar estos recursos a los sectores público y privado; el primero como administrador de los bienes de la colectividad y ambos por su responsabilidad de propiciar ambientes con las cualidades biológicas convenientes para sus habitantes. El bosque de Los Colomos en la zona metropolitana de Guadalajara, por sus condiciones y ubicación, constituye un marco natural en el que puede concretarse la cooperación de los diversos sectores de la población a fin de mejorar el medio ambiente en provecho de todos, ya que se trata de un bien que forma parte del patrimonio de la ciudad, que proporciona a sus habitantes agua, suelo y aire, recursos naturales no renovables tan necesarios en el desarrollo de la mujer y del hombre y que se disminuyen a pasos agigantados. La obligación del Estado consiste en evitar esta pérdida, mediante la debida administración de los bienes de la colectividad.

La CEDHJ, sin dejar de reconocer la dificultad de tomar decisiones políticas en las complejas relaciones urbanas fruto de nuestro modelo de organización social, sostiene que es necesario afrontar las consecuencias que implica optar por una visión de largo plazo, en favor de los intereses del futuro, y sacrificar probables usos satisfactorios del presente que pondrían en riesgo la sostenibilidad ecológica de la urbe tapatía.

Con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4° y 10 de la Constitución Política de Jalisco; 1°, 2°, 3°, 4°, 7°, 17, fracción III; 72, 73, 74 y 75 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; y 89 y 95 de su Reglamento Interior, este organismo examinó los hechos motivo de la queja 2461/97/I, iniciada de oficio, y su acumulada 192/98/I, presentada por escrito por Carlos Ramiro Ruiz Moreno, representante común de distintas organizaciones y personas; ambas en contra de autoridades administrativas estatales y municipales, por considerar que la autorización para que se construyera el proyecto denominado El Pabellón viola los derechos humanos inherentes al equilibrio del medio ambiente y a la conservación de los recursos naturales, principalmente reservas forestales y mantos acuíferos, también conocidos como de la tercera generación.

I. RESULTANDO

a) antecedentes y hechos

1. El 27 de noviembre de 1997 se publicó una nota en el periódico El Informador, que refiere la opinión de varias personas y de diversas asociaciones que consideran que autoridades del Ayuntamiento de Guadalajara violaron derechos humanos, al autorizar la construcción del centro comercial denominado El Pabellón, supuestamente por irregularidades en el origen y procedimiento para su aprobación, además de contradecir diversas leyes en materia ambiental.

Con fundamento en el artículo 35, fracción III, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, que faculta a los visitadores generales a iniciar por decisión propia la investigación de las denuncias de presuntas violaciones de derechos humanos que sean de interés social o las de

dominio público, la nota se envió a la Dirección de Quejas y Orientación de este organismo.

2. El 5 de diciembre de 1997 se registró la queja con el número 2461/97/I. La Dirección de Quejas y Orientación de este organismo turnó el caso a la Primera Visitaduría General. El 16 de diciembre de 1997 se requirió al Presidente Municipal de Guadalajara información al respecto, en tanto que a la Procuraduría de Desarrollo Urbano en el Estado y a la Dirección General de la Comisión Estatal de Ecología (Coese) se les pidió su opinión sobre el asunto.

3. El 16 de diciembre de 1997 en el diario Ocho Columnas apareció una nota en la que se refiere que autoridades municipales y técnicos de la Universidad de Guadalajara analizaron en mesas de trabajo los riesgos de la construcción del centro comercial El Pabellón.

4. El 9 de enero de 1998, mediante el oficio 018/0060/98, Ramón H. González Núñez, director general de la Coese, informó a este organismo que, conforme a los artículos 18 y 20 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico, El Pabellón no estaba incluida entre las obras o actividades que son competencia de esa Comisión en materia de impacto ambiental; así, al carecer de la información técnica correspondiente, les faltaban elementos para emitir la opinión solicitada.

5. El 12 de enero de 1998, mediante oficio 086/98-G, María Carmela Chávez Galindo, directora jurídica del Ayuntamiento de Guadalajara, remitió copias certificadas de documentos que contienen información relacionada con la construcción del centro comercial El Pabellón, consistentes en:

i) Acuerdo de cabildo del H. Ayuntamiento de Zapopan, del 15 de diciembre de 1982, en el que se autoriza la recepción de obras del fraccionamiento Santa Isabel.

ii) Escritura pública 3678, de fecha 18 de diciembre de 1969, pasada ante la fe del notario público 65 de Guadalajara, licenciado Carlos Luviano Jaramillo, en la que consta la constitución de la sociedad anónima formada por la empresa Edificaciones Santa Isabel.

iii) Escrito del 30 de septiembre de 1994, en el que Vicente Vargas Méndez, apoderado de Edificaciones Santa Isabel, SA de CV, otorga poder a José Luis Covarrubias Valenzuela para que éste a su vez solicite a los ayuntamientos de Guadalajara y Zapopan y a los organismos Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), Secretaría de Desarrollo Urbano (Sedeur) y Departamento de Obras Públicas del Estado, permiso de construcción de un predio de 21 180 metros cuadrados, ubicado en la esquina de las avenidas Patria y Acueducto, del municipio de Guadalajara.

iv) Dictamen de trazos, usos y destinos específicos, del 9 de junio de 1997, emitido por el director general de Obras Públicas, Mario Farid Bitar Alatorre; el vocal ejecutivo de la Comisión de Planeación Urbana (Coplaur), Claudio Sainz David; y el director técnico de la Secretaría de Control de Construcción, Agustín Zermeño Valdés, todos del Ayuntamiento de Guadalajara, en el cual se aprueba el uso de suelo aplicable a la construcción del centro comercial El Pabellón solicitado por sus promotores, documento que además autoriza la revisión y, en su caso, expedición de la licencia de edificación y factibilidad del SIAPA, mas no el inicio de la edificación de la obra.

v) Escrito firmado por José Luis Covarrubias Valenzuela, apoderado de Edificaciones Santa Isabel, del 15 de julio de 1997, mediante el cual otorga poder especial a Solymar Kaykobad Jiménez Meda, para que éste a su vez solicite a los ayuntamientos de Guadalajara y Zapopan, al SIAPA, a la Sedeur y a Obras Públicas del Estado, la obtención del vocacionamiento, número oficial y permiso de construcción del predio localizado en el cruce de las avenidas Patria y Acueducto.

vi) Licencia de alineamiento y asignación de número oficial A-1928/97, del 13 de octubre de 1997, expedidas por la Secretaría de Control de Construcción de Obras Públicas del Ayuntamiento de Guadalajara, en favor de Edificaciones Santa Isabel, respecto de la obra ubicada en Acueducto

esquina con avenida Patria, manzana 13, lote 1.

vii) Comunicado suscrito por el director técnico de la Secretaría de Control de Construcción del Ayuntamiento de Guadalajara, Agustín Zermeño Valdés, del 17 de octubre de 1997, enviado al director de Control de la Edificación y Urbanización del mismo ayuntamiento, Éric Gerardo Mier Saad, en el cual informa las observaciones que se hicieron a la segunda revisión del trámite de solicitud presentado por Edificaciones Santa Isabel. En este documento consideran el proyecto como procedente, ya que, al revisar el dictamen del 9 de junio de 1997, se ajusta fielmente a los lineamientos.

6. En Oficio 113/98, del 13 de enero de 1998, el entonces procurador de Desarrollo Urbano del Estado, Gabriel Casillas Moreno, hizo del conocimiento de este organismo que para evitar parcialidades en la consideración de los estudios académicos y científicos presentados, al contrastarlos con los dictámenes emitidos, se integró una comisión especial con personal del ayuntamiento, con académicos y técnicos autores del estudio que impugnaba la ubicación de El Pabellón. Dicho órgano elaboró una agenda de reuniones para discutir los estudios y dictámenes, y llegar conjuntamente a conclusiones técnicas, jurídicas y administrativas que aclararan las dudas planteadas. Esa dependencia opinó que el procedimiento elegido era el adecuado para resolver el asunto.

7. El 28 de enero de 1998, el licenciado Carlos Ramiro Ruiz Moreno, en su carácter de representante común de las organizaciones Colegio de Abogados de Jalisco, Ciclistas, Colectivo Ecologista "Jalisco", Academia Mexicana de Desarrollo Urbano, así como de los particulares Roberto Elías Negrete, Jorge Gaytán Cervantes, Mayela Palacios, Lourdes Rodríguez, Anita Villalobos, Luis Colosio, Alfredo Peña y Rodolfo González Márquez, presentó queja ante esta institución por los mismos hechos, en contra de autoridades municipales y estatales por actos y omisiones que consideró violatorios de derechos humanos. Dicha inconformidad se registró con el número 192/98/I y fue acumulada el 3 de febrero de 1998 a la ya existente.

8. En escrito del 17 de marzo de 1998, el arquitecto Agustín S. Parodi Ureña, rector del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño de la Universidad de Guadalajara y coordinador del Comité Consultivo del Bosque Los Colomos,* formado por esa Casa de Estudios en virtud de la aprobación del Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto, en cumplimiento a la solicitud que se le hizo, envió a este organismo copias del dictamen y conclusiones a que llegó dicho comité después de varias reuniones de consulta. Contiene los siguientes documentos:

i) Soporte de antecedentes, que contiene un resumen de las reuniones celebradas por la comisión de revisión y los planteamientos principales relativos al proyecto El Pabellón.

ii) Estudios técnicos.

iii) Decretos del Congreso del Estado, relacionados con la cuenca de Los Colomos; oficios diversos del ayuntamiento, del SIAPA, de la Comisión Nacional del Agua (CNA) y de la Sedeur, este último dirigido al arquitecto Claudio Sainz David, vocal ejecutivo de la Comisión de Planeación Urbana, el 18 de marzo de 1997, que señala en términos generales que el Plan Parcial de Urbanización y Control de la Edificación para la protección ecológica de la zona de Los Colomos, publicado en el decreto 11605 del 21 de agosto de 1984, no fue inscrito en el Registro Público de la Propiedad, en tanto que el Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población "Minerva" publicado en el periódico oficial El Estado de Jalisco el 8 de julio de 1995, sí fue debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad, de tal manera que a criterio de esa dependencia jurídicamente tiene vigencia, además de que incorpora el objetivo fundamental del Plan de Los Colomos a la conservación de recursos acuíferos.

iv) Informe preventivo de impacto ambiental, del que se advierte:

- Dictamen técnico sobre el estudio geofísico y capacidad de infiltración del subsuelo en el predio denominado El Pabellón, elaborado por la CNA.

- Oficio 1666/97, de fecha 17 de septiembre de 1997, suscrito por los ingenieros Eduardo E. González Hernández y J. Jorge Sierra Herrera, director de Prevención y Control Ambiental y secretario de Medio Ambiente y Ecología, respectivamente, del Ayuntamiento de Guadalajara, el cual se dirige a Edificaciones Santa Isabel, SA de CV, en el cual dictaminan favorable el proyecto siempre y cuando cumpla con medidas para prevenir y mitigar impactos ambientales.

- Oficio 118/97, del 17 de septiembre de 1997, firmado por los ingenieros José Luis González Velasco, José Luis Hernández Amaya y José Julio Agraz, director general, gerente técnico y gerente de Distribución, respectivamente, del SIAPA, al arquitecto Claudio Sainz, vocal ejecutivo de la Coplaur, en el que señalaron que en relación con el trámite de factibilidad del predio El Pabellón, la disponibilidad de los servicios de agua potable y alcantarillado se determina factible, siempre y cuando se considere lo siguiente:

1. Haciendo referencia a la Opinión Técnica emitida según oficio de esta Institución con número 306/97 y fecha Diciembre 16 de 1997, se condicionó en el punto No. 3, a la entrega de la realización de los SONDEOS FÍSICOS para determinar el Nivel Freático real, así como en el punto No. 4, se estableció que en la obra **NO SE DEBERÁ DE REALIZAR CONSTRUCCIÓN ALGUNA A PROFUNDIDADES QUE AFECTE ESCURRIMIENTO DEL MANTO FREÁTICO**, por lo anterior, la determinación del Nivel del Manto Freático según el estudio, genera una interferencia de la cimentación propuesta al escurrimiento del mismo. Por lo que debería de presentar ante esta Institución la validación de la Comisión Nacional del Agua de la cimentación presentada, en cuanto a la invasión de los Mantos Freáticos, para ratificar este tipo de cimentación, o en su defecto modificarla y presentarla nuevamente para su revisión y validación, según oficio de la misma Dependencia Federal de fecha 21 de agosto, donde en el tercer párrafo se menciona a la condicionante de la entrega del estudio donde determine los niveles freáticos reales y del proyecto ejecutivo definitivo.

2. En cuanto a la infraestructura hidráulica del desarrollo, se da por validado el punto de abastecimiento a través de la línea 10" de diámetro que pasa por la Av. Patria, así como el de descarga hacia la línea existente de 38 cm. de diámetro por la misma avenida, en tanto se tome en cuenta los aspectos anteriormente mencionados, y se establezca la entrega de los proyectos ejecutivos electromecánicos a detalle del cárcamo de bombeo de aguas negras, así como las características de protección a la red hidráulica en general dentro y fuera del terreno, estableciendo los planos de detalle de los proyectos correspondientes, para que garanticen la debida conservación de los mantos freáticos existentes dentro del terreno.

9. En oficio 816/98, del 18 de marzo de 1998, el entonces procurador de Desarrollo Urbano del Estado, Gabriel Casillas Moreno, en relación con el dictamen que elaboraría la comisión especialmente integrada para ello, notificó que la dependencia a su cargo no fue invitada y no recibió ninguna comunicación; además, las funciones específicas de esa entidad eran recibir informes y, en su caso, promover recursos de queja, por lo que, de haber intervenido, estaría actuando como juez y parte.

10. En un anexo del oficio 2009/98-L, del 2 de abril de 1998, Francisco Javier Ramírez Acuña, entonces presidente municipal de Guadalajara, envió diversos documentos consistentes en oficios y dictámenes; para facilitar la comprensión de éstos es preciso aclarar que hubo cambio de administración municipal en Guadalajara el 1° de enero de 1998, fecha en la cual entró el Cabildo presidido por el licenciado Francisco Javier Ramírez Acuña; a partir de entonces se advierte un

cambio notorio con respecto al trato del centro comercial El Pabellón, proyecto que contaba, al parecer, y por lo menos en su desenlace, con el visto bueno de la administración anterior, encabezada por el ingeniero César L. Coll Carabias. Dichas constancias son:

i) Dictamen de trazos, usos y destinos específicos, elaborado el 17 de octubre de 1996 por la Comisión de Dictaminación de la Dirección General de Obras Públicas de Guadalajara. Se declaró improcedente el uso de suelo como comercial y de servicios en el predio materia de la queja, en virtud de que éstos son incompatibles con los expresados en el Plan de Desarrollo Urbano de la Zona 2 "Minerva",* ya que los usos de la zona son considerados "habitacional unifamiliar densidad mínima. Áreas de conservación intensa y conservación media".

ii) Convenio suscrito el 9 de junio de 1997 entre el propietario del inmueble localizado en la esquina de las avenidas Patria y Acueducto, licenciado José Luis Covarrubias Valenzuela, el perito responsable de la obra, José Martín Meda Briseño, y la Secretaría de Control de Construcción del Ayuntamiento de Guadalajara, en la persona de los ingenieros Mario Farid Bitar Alatorre y Éric Gerardo Mier Saad, para iniciar los trabajos de construcción del inmueble señalado, el cual se determinó que sería destinado única y exclusivamente para uso comercial y de servicios.

11. En oficio BOO.E.54.4.1/098 0811, del 14 de abril de 1998, firmado por el gerente regional de la CNA, Ramón Arturo García Mayén, se remitió a esta institución copias de los oficios elaborados por esa dependencia, que contienen:

i) El BOO.E.54.4.1.300 2956 del 21 de agosto de 1997, dirigido al licenciado Ricardo Covarrubias Valenzuela, representante legal de Inmobiliaria "El Pabellón", en el cual se señaló que no obstante que los estudios efectuados por las empresas contratadas por esa inmobiliaria advierten que no existiría afectación al manantial El Barreno, deberá realizarse dictamen de obras hidráulicas para sancionarlas y aprobarlas en su caso por la propia CNA.

ii) El BOO.E. 54.4.2.-213 3308 del 12 de septiembre del mismo año, dirigido a la misma persona y en el cual se le expresa que después de revisar los proyectos de infraestructura hidráulica propuestos por las empresas Orva Ingeniería, SA de CV, y Suelos y Control, SA de CV, se hacen diversas recomendaciones. Finalmente, se señala que no existe inconveniente de esa gerencia desde el punto de vista hidráulico-hidrológico para que se ejecute la obra planteada.

12. En oficio 93/98-L, del 31 de julio de 1998, Gerardo Grajeda Flores, director jurídico del Ayuntamiento de Guadalajara, envió documentación consistente en:

i) Licencia de construcción M-1025/97, expedida el 20 de octubre de 1997 a favor de Edificaciones Santa Isabel, SA de CV.

ii) Oficio 306/96, del 16 de diciembre de 1996, dirigido al arquitecto Claudio Sainz David, vocal ejecutivo de la Comisión de Planeación Urbana del Ayuntamiento de Guadalajara, en el que se anexó la opinión técnica sobre el proyecto El Pabellón emitida por José Luis Hernández Amaya, con el visto bueno de José Luis González Velazco, gerente técnico y director general, respectivamente, del SIAPA. Dicha opinión se refiere únicamente al predio identificado como 4° con una superficie de 21 461.74m² (El Pabellón); se advierte que en éste no se deba realizar construcción que afecte el escurrimiento del manto freático, y que dicha opinión técnica no representa una aprobación al dictamen de factibilidad.

iii) Oficio BOO. E. 54.4/255, del 5 de agosto de 1997, del gerente regional de la CNA, Ramón Arturo García Mayén, en el que remitió copia fotostática del dictamen técnico elaborado sobre el estudio geofísico y capacidad de infiltración del subsuelo en el predio ubicado en la esquina de Patria y Acueducto, el cual se elaboró con base en los estudios realizados por las empresas contratadas por los promotores de la obra, dictamen que concluye que la obra no afecta los mantos freáticos ni los

manantiales.

iv) Copias fotostáticas de dos inserciones pagadas, publicadas el 8 de noviembre de 1996 en los diarios Ocho Columnas y El Occidental, mediante las que el Consejo de Colaboración Municipal del Ayuntamiento de Guadalajara convocó a la sociedad en general a conocer los proyectos del Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto.

v) Escrito del 21 de julio de 1997, de Aristeo Mejía Durán y José R. Rodríguez Lomelí, presidente y secretario, respectivamente, del Colegio de Ingenieros Civiles del Estado de Jalisco, AC, y de la Sociedad de Ingenieros y Arquitectos de Guadalajara, AC, en el que solicitaron al secretario de Control de Construcción del Ayuntamiento de Guadalajara, Mario Farid Bitar Alatorre, una presentación de los estudios de impacto ambiental, geofísicos y de geohidrología realizados en la zona, los cuales hicieron posible cambiar el plan parcial que señalaba los círculos de restricción. Ello, por la preocupación del deterioro ambiental de la cuenca y sobre todo de acciones que pudieran afectar más todavía los manantiales.

vi) Oficio 604/99, del 24 de julio de 1997, del arquitecto Gabriel Casillas Moreno, entonces procurador de Desarrollo Urbano, en el que solicitó al entonces presidente municipal de Guadalajara, César Coll Carabias, que atendiera la petición del Colegio de Ingenieros de Jalisco, debido a que el plan parcial del predio no incluyó en su presentación al Consejo de Colaboración Municipal la referencia indispensable de los estudios hidrológicos y que en su momento esa observación fuera planteada también a la Coplaur.

13. En acta circunstanciada del 18 de noviembre de 1998 se asentó que personal de este organismo se trasladó a la Dirección General de Obras Públicas de Guadalajara para entrevistar al titular, Andrés Velasco González, a quien le solicitó información respecto de los hechos de la queja. El funcionario señaló que la licencia para la construcción de esa obra se concedió en octubre de 1997, con una vigencia de dos años. Manifestó que la dirección a su cargo no ha recibido ninguna petición para suspenderla, y esto ocurriría sólo: si se acumularan diversas infracciones; si se advirtiera que el permiso no se aplica en el tipo de edificación para el cual se pidió; o si no existe un perito como responsable de la construcción. Dijo que la licencia se concedió en virtud de que se elaboró un dictamen de uso de suelo y se determinó que éste era factible.

También manifestó que se otorgan dos tipos de licencias: una para construcción de fincas, y las individuales, para giros comerciales. Las primeras se conceden con base en la solicitud del interesado, quien deberá presentar los dictámenes elaborados por ingenieros particulares contratados por él mismo. Agregó que la Dirección de Obras Públicas carece de un organismo que revise dichos dictámenes, pero se consulta a diversas autoridades, como el SIAPA, la Coese y la CNA, y que el estudio de la obra lo realiza el promotor de la construcción.

14. El 21 de abril de 1999, personal de este organismo se comunicó por vía telefónica con el presidente del Tribunal Administrativo, Eleuterio Valencia Carranza, para obtener información acerca de las resoluciones dictadas en los juicios de nulidad iniciados por los promotores de la obra El Pabellón ante la negativa del Ayuntamiento de Guadalajara para expedir licencias de operación. El funcionario manifestó que se dictó la nulidad de la resolución emitida por el Ayuntamiento de Guadalajara, de no otorgar licencia para el ejercicio de comercio de discos compactos y explotación del giro de restaurante. Dicha nulidad fue concedida en virtud de que el ayuntamiento sostuvo su resolución en la supuesta incompatibilidad de los usos y destinos de suelo, además de que no existían cajones de estacionamiento suficientes. Por ello, se ordenó que se dictara una nueva resolución congruente con estos puntos. Dijo que en 1997 se realizó dicho estudio y la licencia de construcción jamás ha sido impugnada.

15. El 27 de abril de 1999, personal de este organismo se entrevistó con el licenciado Víctor Manuel León Figueroa, secretario y síndico del Ayuntamiento de Guadalajara, a quien se le requirió

información de El Pabellón. Señaló que aún no se resolvía en definitiva la licencia de operación comercial, ya que el dictamen de factibilidad de suelo resultó desfavorable para los promotores de El Pabellón, debido a que el terreno no era apto para los fines que se pretendían, además de la negativa de los colonos para que se otorgara el permiso de comercio. No obstante, los agraviados promovieron juicio administrativo en contra del resultado de los dictámenes; el Tribunal resolvió que sí era factible el uso del suelo y que la negativa de los colonos no constituía un motivo para negar el permiso, ya que esa situación era meramente contractual; por lo tanto, una vez realizados los nuevos dictámenes, el ayuntamiento resolvió la expedición de la licencia solicitada.

16. En oficio 101/00-L, del 23 de marzo de 2000, Gerardo Grajeda Flores, director jurídico del Ayuntamiento de Guadalajara, remitió copias certificadas del acta de sesión del Cabildo celebrada el 19 de noviembre de 1998, en la que se asentó que a petición de un grupo de 85 ciudadanos se inició una investigación sobre presuntas irregularidades en la autorización para construir el centro comercial El Pabellón. Para tal efecto se turnó esa investigación a las comisiones de Reglamentos, Ecología y Acción contra la Contaminación Ambiental, Promoción del Desarrollo Económico, Gobernación, Obras Públicas y la de Fomento Agropecuario y Forestal.

Durante las investigaciones, se escuchó la exposición del grupo promotor de la obra y a los representantes de la Universidad de Guadalajara; los funcionarios municipales de la Coplaur y Obras Públicas explicaron lo correspondiente al trámite y expedición de licencias de construcción.

Dichas comisiones visitaron el Registro Público de la Propiedad; se hizo la revisión del libro 713 de la sección primera, en el que se registran las secciones 1ª. y 2ª del fraccionamiento Santa Isabel y se constató que el libro en cuestión tiene desprendidas las páginas 1, 3, 4 y 5. Finalmente, llegaron a las siguientes conclusiones:

I. Del análisis de la documentación presentada a este cuerpo edilicio por los promotores, así como de los documentos que se revisaron tanto en el Registro Público de la Propiedad como en la Dirección de Obras Públicas del Ayuntamiento de Zapopan y en el archivo de dicho Municipio se obtuvieron las conclusiones siguientes:

a) El Ayuntamiento de Guadalajara otorgó en fecha 20 de octubre de 1997 licencia de construcción a favor de Edificaciones Santa Isabel SA de CV para la construcción del proyecto ubicado entre las Ave. Patria y Acueducto; habiendo presentado los Promotores, para efectos de acreditar la propiedad del inmueble antes señalado, la escritura número 3,678 otorgada en esta Ciudad el día 18 de diciembre de 1969 ante la fe del Notario Público número 65 de esta Municipalidad, Lic. Carlos Luviano Jaramillo; documento en el que se consigna el acta constitutiva de la sociedad denominada Edificaciones Santa Isabel SA de CV, así como la aportación hecha por los socios a favor de dicha sociedad de dos predios rústicos denominados "El Torreón" y "San Román" ubicados en el Municipio de Zapopan, Jalisco. Quedando registrada dicha escritura en cuanto al traslado de dominio mediante su incorporación bajo inscripción número 65 página 189 del libro 1150 de la sección Primera de la segunda oficina del Registro Público de la Propiedad con sede en esta Ciudad.

b) Con diversa documentación los promotores acreditaron que en los predios rústicos "El Torreón" y "San Román" propiedad de Edificaciones Santa Isabel, SA de CV, se edificó el fraccionamiento "SANTA ISABEL" primera y segunda sección, donde se ubica la manzana 13 de dicho fraccionamiento, entre las calles de Avenida Patria y Acueducto propiedad de la promotora Edificaciones Santa Isabel SA de CV, según registro hecho bajo documento número 1 folios del 2 al 412 del libro 713 de la Sección Primera de la Segunda Oficina del Registro Público de la Propiedad, según documento que en copia certificada acompañó la promotora y se constató con la visita que esta Comisión hizo al Registro Público de la Propiedad. Respecto de dicha manzana, la promotora solicitó y obtuvo de ese H. Ayuntamiento de Guadalajara licencia de construcción respecto del proyecto denominado "EL PABELLON".

c) Que de acuerdo a las actas de las sesiones de Cabildo del Ayuntamiento de Zapopan de fecha 23 de noviembre de 1977 y del 21 de diciembre de 1979 se aprobaron los dictámenes en los que se autorizó la construcción de la Primera y Segunda Sección, respectivamente, del fraccionamiento denominado Santa Isabel. Que por convenio celebrado con el Gobierno del estado los Ayuntamientos de Zapopan y Guadalajara, la manzana 13 de la Segunda Sección del Fraccionamiento Santa Isabel quedó bajo la jurisdicción del Municipio de Guadalajara, Jalisco.

d) Que conforme a los dictámenes aprobados por el Ayuntamiento de Zapopan para la edificación del Fraccionamiento Santa Isabel en su Primera y Segunda Sección, éste fue clasificado de acuerdo con el dictamen aprobado por el Cabildo y de conformidad con la Ley de Fraccionamientos del Estado de 1984 emitido por el H. Congreso del Estado como un fraccionamiento residencial de tipo jardín, tal y como se desprende del artículo 5° de dicha ley; de acuerdo a dicha clasificación la Ley Estatal de Fraccionamientos establecía las siguientes disposiciones:

Artículo 5. Los Fraccionamientos podrán clasificarse dentro de los siguientes tipos...ii) Habitacionales jardín...

Artículo 6. Los fraccionamientos habitacionales serán destinados a la construcción de vivienda unifamiliar de primera de tipo jardín, de tipo medio, de tipo popular y de objetivo social...

ii) Los fraccionamientos habitacionales jardín son aquellos que deben desarrollarse en función de necesidades ecológicas resultantes de aspectos naturales propios del lugar y podrán darse en zonas urbanas y rurales...

Artículo 37. Será obligatorio para el fraccionador antes de poder principiar las obras de urbanización, comparecer ante Notario Público a otorgar una escritura en la que establezca:

ii) Quedan obligados el Ayuntamiento o Ayuntamientos de que se trate y el fraccionador a incluir en la escritura las limitaciones de dominio [...] a fin de que las mismas sean objeto de especial registro y surtan efectos contra terceros.

e) En las escrituras entregadas por Edificaciones Santa Isabel SA de CV, como en las escrituras públicas que fueron otorgadas y segregadas del libro 713 del Registro Público de la Propiedad en las que se consignan tanto las donaciones hechas a favor del Gobierno del Estado, así como las ventas realizadas de los diversos lotes del fraccionamiento Santa Isabel Primera y Segunda Sección, en donde se ubica el lote donde se construye actualmente el Centro Comercial y de Entretenimiento "El Pabellón" corresponde a la manzana No. 13 del Fraccionamiento Santa Isabel II Sección. Los lotes que corresponden a este fraccionamiento han sido escriturados con las siguientes limitaciones de dominio:

[...] Por tratarse de un fraccionamiento de tipo Residencial Jardín, no podrán establecerse negociaciones comerciales, ni locales dedicados a fines ilícitos o inmorales.

Estas limitaciones de dominio se derivan del dictamen emitido por la Dirección de Planeación y Urbanización del Estado, por los dictámenes aprobados por el Cabildo de H. Ayuntamiento de Zapopan mediante los cuales se autorizó la construcción del Fraccionamiento Santa Isabel Primera y Segunda Sección cuya clasificación de tipo Residencial Jardín conforma a la Ley Estatal de Fraccionamientos de 1984. Por lo que en estricto derecho y teniendo en cuenta que la misma promotora acreditó plenamente ante este H. Ayuntamiento que el proyecto "El Pabellón" se ubica dentro de la manzana 13 del Fraccionamiento Santa Isabel Segunda Sección, resulta procedente concluir que las limitaciones de dominio a que quedó sujeto dicho Fraccionamiento afectan a la mencionada manzana número 13 propiedad de la promovente y que estando debidamente inscritas en el Registro Público de la Propiedad como ya quedó señalado anteriormente por lo que surten

efectos contra terceros.

II. Del análisis y lectura del Plan Parcial de Urbanización "COLOMOS-ACUEDUCTO" que fue aprobado y publicado en el "Periódico Oficial del Estado de Jalisco" con fecha 14 de junio de 1997, no se advierte que se hayan modificado las limitaciones de dominio que se establecieron para el fraccionamiento "SANTA ISABEL"; de hecho ni siquiera se mencionan en el mencionado plan parcial...

[...] IV. La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco promulgada el 12 de julio de 1993, y actualmente en vigor, establece en su artículo primero que dicha ley tiene por objeto normar los asentamientos humanos del Estado y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, conforme a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 21 y fracciones quinta y sexta del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tomando en consideración los anteriores fundamentos y conclusiones, sometemos a la consideración del pleno del Cabildo, los siguientes puntos de:

ACUERDO:

PRIMERO. Se tiene por cumplido el punto de acuerdo adoptado en la Sesión Ordinaria de Cabildo el 12 de Febrero de 1998, que fue turnada a la comisiones edilicias de Reglamentos, Ecología y Acción contra la Contaminación Ambiental, Promoción del Desarrollo Económico, Gobernación, Obras Públicas y la de Fomento Agropecuario y Forestal.

SEGUNDO. De conformidad con lo señalado en el artículo 1966 del Reglamento Orgánico del Municipio de Guadalajara, que faculta al Ayuntamiento para expedir licencias o permisos para el funcionamiento de giros comerciales, industriales y de prestación de servicios, las autoridades señaladas por el artículo 1970 del propio Reglamento como competente para aplicar las disposiciones relativas a esta materia, deberán de observar irrestrictamente las limitaciones de dominio impuestas para el fraccionamiento Santa Isabel Segunda Sección y que se consignan en las escrituras públicas correspondientes.

TERCERO. De conformidad con lo establecido en los artículos 4 y 5 del Capítulo VIII de Disposiciones Generales del Plan Parcial de Urbanización "Colomos-Acueducto" del Municipio de Guadalajara, Jalisco, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el sábado 14 de Junio de 1997, la Dirección General de Obras Públicas Municipales y la Comisión de Planeación Urbana del H. Ayuntamiento de Guadalajara, deberán observar asimismo las limitaciones de dominio impuestas para el fraccionamiento Santa Isabel Segunda Sección, que se consignan en las escrituras públicas correspondientes.

CUARTO. De conformidad con lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano del estado de Jalisco, especialmente en su Capítulo VIII, artículos 110 y 112 fracción III, la Comisión de Planeación Urbana del H. Ayuntamiento del H. Ayuntamiento Guadalajara, debe iniciar inmediatamente la revisión del mencionado Plan Parcial de Urbanización "Colomos-Acueducto" a efecto de garantizar la protección y preservación del patrimonio ambiental de la Ciudad.

b) Evidencias

1. Oficio 018/0060/98, del 9 de enero de 1998, firmado por Ramón H. González Núñez, director de la Coese.

2. Oficio 086/98-G, del 12 de enero de 1998, suscrito por María Carmela Chávez Galindo, directora jurídica del Ayuntamiento de Guadalajara, en el que se incluyen copias certificadas de los siguientes

documentos:

- i) Acuerdo de Cabildo del H. Ayuntamiento de Zapopan, del 15 de diciembre de 1982.
 - ii) Escritura pública 3678, del 18 de diciembre de 1969, pasada ante la fe del notario público 65 de Guadalajara, licenciado Carlos Luviano Jaramillo.
 - iii) Escrito del 30 de septiembre de 1994, firmado por Vicente Vargas Méndez, apoderado de Edificaciones Santa Isabel, SA de CV.
 - iv) Dictamen de trazos, usos y destinos específicos, del 9 de junio de 1997, emitido por el director general de Obras Públicas, Mario Farid Bitar Alatorre; el vocal ejecutivo de la Coplaur, Claudio Sainz David; y el director técnico de la Secretaría de Control de Construcción, Agustín Zermeño Valdés, todos del Ayuntamiento de Guadalajara.
 - v) Escrito firmado por José Luis Covarrubias Valenzuela, apoderado de Edificaciones Santa Isabel, del 15 de julio de 1997.
 - vi) Licencia de alineamiento y asignación de número oficial A-1928/97, del 13 de octubre de 1997, expedidos por la Secretaría de Control de Construcción en favor de Edificaciones Santa Isabel.
 - vii) Comunicado suscrito por el director técnico de la Secretaría de Control de Construcción, Agustín Zermeño Valdés, del 17 de octubre de 1997, enviado al director de Control de la Edificación y Urbanización, Éric Gerardo Mier Saad.
3. Oficio 113/98, del 13 de enero de 1998, enviado a este organismo por el entonces procurador de Desarrollo Urbano del Estado, Gabriel Casillas Moreno.
 4. Escrito del 17 de marzo de 1998, del arquitecto Agustín S. Parodi Ureña, rector del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño de la Universidad de Guadalajara, mediante el cual envió a este organismo copias del dictamen y conclusiones del Comité Técnico Consultivo del Bosque Los Colomos.
 5. Oficio 816/98, del 18 de marzo de 1998, suscrito por el entonces Procurador de Desarrollo Urbano del Estado.
 6. Oficio 2009/98-L, del 2 de abril de 1998, suscrito por Francisco Javier Ramírez Acuña, presidente municipal de Guadalajara, mediante el cual envió documentos que consisten en:
 - i) Dictamen de trazos, usos y destinos específicos, elaborado el 17 de octubre de 1996 por la Comisión de Dictaminación de la Dirección General de Obras Públicas de Guadalajara.
 - ii) Convenio suscrito el 9 de junio de 1997 entre el propietario del inmueble localizado en la esquina de las avenidas Patria y Acueducto, licenciado José Luis Covarrubias Valenzuela, el perito responsable de la obra, José Martín Meda Briseño, y la Secretaría de Control de Construcción, en la persona de los ingenieros Mario Farid Bitar Alatorre y Éric Gerardo Mier Saad.
 7. Oficio BOO.E.54.4.1/098 0811, del 14 de abril de 1998, firmado por el gerente regional de la CNA, Ramón Arturo García Mayén, en el que se anexaron copias de los oficios BOO. E. 54. 4. 1.300 2956, y BOO. E. 54. 4.2-213 3308, elaborados por esa dependencia con las opiniones y recomendaciones técnicas acerca de El Pabellón.

8. Oficio 93/98-L, del 31 de julio de 1998, firmado por Gerardo Grajeda Flores, director jurídico del Ayuntamiento de Guadalajara, en el cual anexó la siguiente documentación:

i) Licencia de construcción M-1025/97, expedida el 20 de octubre de 1997 a favor de Edificaciones Santa Isabel, SA de CV.

ii) Oficio 306/96, del 16 de diciembre de 1996, que contiene la opinión técnica sobre el proyecto El Pabellón emitida por José Luis Hernández Amaya, con el visto bueno de José Luis González Velasco, gerente técnico y director general, respectivamente, del SIAPA.

iii) Oficio BOO.E. 54.4/255, del 5 de agosto de 1997, remitido por Ramón Arturo García Mayén, gerente regional de la CNA.

iv) Copias fotostáticas de dos inserciones pagadas por el Consejo de Colaboración Municipal del Ayuntamiento de Guadalajara, publicadas en los diarios Ocho Columnas y El Occidental el 8 de noviembre de 1996.

v) Escrito del 21 de julio de 1997, firmado por Aristeo Mejía Durán y José R. Rodríguez Lomelí, presidente y secretario, respectivamente, del Colegio de Ingenieros Civiles del Estado de Jalisco, AC, y de la Sociedad de Ingenieros y Arquitectos de Guadalajara, AC.

vi) Oficio 604/99, del 24 de julio de 1997, firmado por Gabriel Casillas Moreno, entonces procurador de Desarrollo Urbano, dirigido al presidente municipal de Guadalajara en aquel tiempo, César Coll Carabias.

9. Decreto 11605 expedido por el H. Congreso del Estado y publicado el 21 de agosto de 1984 en el periódico oficial El Estado de Jalisco, que crea la Ley Estatal que aprueba el Plan Parcial de Urbanización y Control de la Edificación para la Protección Ecológica de la Zona de Los Colomos.

10. Plan de Desarrollo Urbano de la Zona 2 "Minerva", expedido el 27 de octubre de 1994 por el Ayuntamiento de Guadalajara y publicado el 8 de junio de 1995 en el periódico oficial El Estado de Jalisco por solicitud del Concejo Municipal de Guadalajara, el 16 de enero del mismo año, y ratificado el 5 de junio del mismo año por el presidente municipal César Coll Carabias.

11. Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto, publicado en el periódico oficial El Estado de Jalisco el 14 de junio de 1997.

12. Versiones abreviadas de los Planes Parciales de Urbanización del Distrito Urbano 2 "Minerva", publicados en el periódico oficial El Estado de Jalisco el 26 de julio de 1997.

13. Acta circunstanciada del 18 de noviembre de 1998, elaborada por personal de este organismo con motivo de la entrevista con el ingeniero Andrés Velasco González, director general de Obras Públicas del Ayuntamiento de Guadalajara.

14. Constancia telefónica del 21 de abril de 1999, respecto de la llamada que personal de este organismo hizo al presidente del Tribunal Administrativo del Estado, Eleuterio Valencia Carranza.

15. Acta circunstanciada del 27 de abril de 1999, elaborada por personal de este organismo en virtud de la entrevista con el licenciado Víctor Manuel León Figueroa, secretario y síndico del Ayuntamiento de Guadalajara.

16. Oficio 101/00-L, del 23 de marzo de 2000, mediante el cual Gerardo Grajeda Flores, director

jurídico del Ayuntamiento de Guadalajara, remitió copias certificadas del acta de sesión del Cabildo celebrada el 19 de noviembre de 1998.

II. CONSIDERANDO

a) Análisis de pruebas y observaciones

Para dar claridad al análisis de la queja que nos ocupa, es importante considerar los criterios de planeación en Jalisco. Al respecto, el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales 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.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

De conformidad con esta disposición constitucional, se creó el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que determina las políticas en esa materia a seguir por las administraciones de los tres niveles de gobierno, en cinco grandes rubros: soberanía, Estado de derecho, desarrollo democrático, desarrollo social (en éste se establecen las bases para un desarrollo social sostenido, justo y homogéneo en todo el territorio nacional), y crecimiento económico. Este último aspecto implica poner en marcha una política que asuma plenamente las responsabilidades y costos de un aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y del medio ambiente; y que de una actitud regulatoria se pase a un proceso de promoción e inducción de inversiones e infraestructura ambiental, de creación de mercados y financiamiento para el desarrollo sustentable.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 14, 21, 33 y 34 de la Ley de Planeación expedida el 29 de diciembre de 1982 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, el organismo encargado de la creación del Plan Nacional de Desarrollo y su aplicación es la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual cuenta con las atribuciones y los procedimientos para llevarlo a los estados y municipios del país; de tal manera que éstos, en coordinación con dicha Secretaría, elaboren los suyos propios, denominados, respectivamente, Plan Estatal y Plan Municipal de Desarrollo.

Es preciso señalar que la obligación contenida en el artículo 26 constitucional la retoma la Constitución Política para el Estado de Jalisco en su artículo 50, que previene: “Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado: [...] X. Organizar y conducir la planeación del desarrollo del estado y establecer los medios para la consulta ciudadana y la participación social”.

Esta disposición da origen al Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001, que es un “conjunto de objetivos,

estrategias y acciones coherentes que nos van a conducir a las condiciones que faciliten el desarrollo integral de los jaliscienses, así como la definición de las instancias que habrán de promover, coordinar y dirigir esfuerzos de la sociedad para lograr cuatro legítimas aspiraciones: consolidar un Estado de derecho libre y democrático; promover una economía más justa, eficiente y humana; lograr una mejor calidad de vida, y desarrollar la administración pública”.[3]

El Plan Estatal de Desarrollo determina cuales son las dependencias del gobierno del estado encargadas de dar seguimiento a las aspiraciones y objetivos enunciados; de ahí que en el rubro de promover una economía más justa, eficiente y humana, el Gobernador de la entidad se auxilia de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado, de conformidad con lo dispuesto en la fracción XXII del citado artículo 50 de la Constitución Política para el Estado de Jalisco que establece las atribuciones del Gobernador: “Delegar facultades específicas en el ámbito administrativo, cuando no exista disposición en contrario para ello, a las secretarías, dependencias, organismos y entidades que se constituyan para auxiliarlo en el desempeño de sus atribuciones”; en relación con el artículo 3° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco: “Para el despacho de asuntos que le competan al Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado, se auxiliará de las secretarías y dependencias, organismos y entidades que señale la Constitución Política del Estado, las leyes que de ella emanen, la presente ley, y las demás disposiciones jurídicas vigentes en el Estado”.

El Plan Estatal de Desarrollo menciona en el rubro denominado “Los costos de la concentración metropolitana” los problemas de desarrollo urbano de la zona metropolitana de Guadalajara: “... a pesar del trato privilegiado de que ha sido objeto la zona metropolitana, por parte del capital privado y de las políticas públicas, está llegando a umbrales en que las deseconomías urbanas y los efectos negativos del crecimiento significan un obstáculo no solo para el resto de Jalisco, sino también para la propia población metropolitana”.

Con base en estas condiciones, el Plan Estatal de Desarrollo diseñó estrategias y líneas de acción que buscan actualizar el ordenamiento territorial y propiciar condiciones que desalienten y regulen el crecimiento de la zona metropolitana; fortalecer la capacidad y coordinación institucionales para la planeación, la gestión y control del desarrollo urbano y facilitar y promover la participación social, para la aplicación y mejoramiento de la infraestructura de los servicios urbanos, en especial los relacionados con el agua potable.

Estas líneas de acción se establecen mediante la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, cuyo objeto es definir las normas para ordenar los asentamientos humanos en el Estado de Jalisco y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, a efecto de ejecutar obras públicas, de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Esta ley también especifica cuáles son los conceptos que en materia de desarrollo urbano se consideran de interés público y de beneficio social; entre otros, la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población; además, regula los planes y programas básicos del desarrollo urbano del estado.

Las estrategias relacionadas con el aspecto urbano señaladas en el Plan Estatal de Desarrollo en la zona conurbada de Guadalajara (formada por los municipios de Guadalajara, Tlaquepaque y Tonalá, y parte de Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán y El Salto, principalmente), se efectúan mediante el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara y la Declaratoria de Reservas, Usos y Destinos de sus Áreas y Predios, expedida el 31 de marzo de 1982 y publicada en el periódico oficial El Estado de Jalisco el 27 de mayo del mismo año, que precisa las áreas y predios comprendidos dentro de los límites de la zona conurbada de Guadalajara.

Los objetivos generales del Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada consisten en ordenar y regular su desarrollo para lograr una distribución espacial congruente con las características del territorio y la dinámica de la población, y que responda a los fines del desarrollo y la justicia social;

conservar, regenerar y aprovechar el medio natural y cultural de esta zona, para coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Sus objetivos particulares son: determinar las reservas urbanas de los asentamientos de la zona conurbana para un plazo mínimo de diez años y garantizar que el crecimiento de éstos se dé en dichas áreas; señalar los usos, destinos y modalidades de utilización del suelo a los que se sujetarán los predios ahí ubicados y asegurar la observancia de estas normas; establecer los lineamientos para la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura y los servicios urbanos, de manera que respondan a las necesidades del asentamiento humano, de acuerdo con los planes y demás disposiciones que para el efecto formulen los ayuntamientos y el Estado; establecer y vigilar el cumplimiento de las normas necesarias para la preservación de las características fisonómicas de las áreas que por sus valores naturales o culturales deben conservarse como patrimonio colectivo.

Durante la administración municipal presidida por César Coll Carabias se creó para Guadalajara el Plan Municipal de Desarrollo 1995-1997, con base en el Plan Estatal de Desarrollo. En dicho documento se afirma “que la sociedad y los ciudadanos demandan soluciones definitivas, promovidas por la autoridades pero con la participación organizada de toda la comunidad. El autoritarismo y las decisiones centralizadas deberán ser cosa del pasado. Debemos indicar que no sólo el efecto de la crisis económica está impactando a los tapatíos, la sociedad sufre crisis de valores propiciada por la falta de formación y educación, la influencia de modelos hedonistas o existenciales y algunas conveniencias comerciales sin escrúpulos”.

La misión del Plan Municipal 1995-1997 en el área de desarrollo urbano es “diseñar y operar los planes y programas que permitan el aprovechamiento de los recursos naturales y tecnológicos para la creación de una ciudad amable y funcional, así como planear el futuro de la ciudad”. Sus objetivos son:

Revisar, actualizar y aplicar el Programa de Desarrollo Urbano Municipal; crear un organismo independiente en lo económico, administrativo y político, con la participación de la sociedad y de especialistas, para planear y diseñar el desarrollo urbano integral de la ciudad a mediano y largo plazo; promover la comunicación con los organismos y dependencias involucradas en el desarrollo de Guadalajara y consolidar alianzas estratégicas y coyunturales a favor de la ciudad; diseñar un plan rector de desarrollo urbano con metas y objetivos claros para la zona conurbada, con un horizonte de población de treinta años y redimensionar la responsabilidad del Consejo Metropolitano para lograr un desarrollo integral del área conurbada.

En materia de mejoramiento y control ambiental, el Plan Municipal de Desarrollo 1995-1997 definió, entre otros, los siguientes objetivos:

1. Hacer cumplir la legislación, los reglamentos y la normatividad ambiental vigente.
2. Disponer de un indicador mensual sobre la calidad del aire, suelo y agua, distinguiendo las nuevas siete zonas del área municipal, para diseñar estrategias más adecuadas para implementar el programa de reordenamiento ambiental del municipio.
- [...] 5. Generar programas de educación ambiental que logren que el 30% de las familias tengan una (CAB) Conciencia Ambiental Básica.
- [...] 7. Atender las peticiones en materia de mejoramiento ambiental, en un plazo no mayor de 72 horas en días hábiles.
- [...] 12. Establecer un sistema de información en materia ambiental como apoyo a la toma de

decisiones de los funcionarios de las dependencias municipales.

Para lograr los objetivos planteados, el Plan Municipal de Desarrollo 1995-1997 puso en marcha diversos programas, entre ellos el Municipal de Desarrollo Urbano, el cual cobra importancia por ser el documento rector que integra el conjunto de políticas, lineamientos, estrategias, reglas técnicas y disposiciones encaminadas a ordenar y regular los centros de población en el municipio de Guadalajara, mediante la determinación de usos, destinos y reservas de áreas y predios para la conservación, mejora y crecimiento.

Los argumentos del Programa Municipal de Desarrollo Urbano, son plasmados de manera más específica en los Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población, que a su vez son regulados, como ya se dijo, por la Ley de Desarrollo Urbano del Estado.

Con respecto a éstos, dicha ley puntualiza que son: “artículo 76. [...] el conjunto de políticas, lineamientos, estrategias, reglas técnicas y disposiciones, establecidas en el Programa Municipal, referidas a un centro de población determinado, tendientes a promover el desarrollo sustentable de su territorio”. Y entre los objetivos de estos planes destacan en el artículo 77, los siguientes:

...II. Alentar la radicación de la población en su medio, mejorando las condiciones de su hábitat;

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

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

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

VIII. Distribuir adecuadamente las actividades urbanas para el óptimo funcionamiento del centro de población;

[...] X. Todos aquellos que permitan orientar el desarrollo del centro de población a condiciones óptimas.

Una vez definidos los Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población por la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, ésta también conceptualiza los Planes Parciales de Desarrollo Urbano y de Urbanización de la siguiente forma: “Artículo 90. Los planes parciales de desarrollo urbano son los instrumentos para normar las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento previstas en los programas y planes de desarrollo urbano aplicables al centro de población”.

Es evidente entonces cómo, en relación con el desarrollo urbano, existe un conjunto de disposiciones, sobre todo en la ley de la materia y en los planes que de ella se desprenden, que regula las condiciones que deberán reunirse para urbanizar; estas disposiciones sientan criterios y defienden prioridades, como zonas de acuíferos, medio ambiente, zonificación, espacios abiertos, reservas urbanas, etcétera; y prohíben de distintas formas las modificaciones arbitrarias en la urbanización de las zonas con características similares a la aledaña al bosque de Los Colomos.

Vale la pena precisar que en el municipio de Guadalajara existen siete zonas urbanas con un plan de desarrollo urbano de centro de población para cada una. El Bosque de Los Colomos se localiza en la zona 2 “Minerva”, ubicada al norponiente de Guadalajara. Es evidente su importancia histórica, por la gran cantidad de agua de que ha provisto durante decenios a la zona metropolitana, dada su

vocación como fuente de abastecimiento y recarga de mantos acuíferos subterráneos y su filtración.

Además, ha brindado a la ciudad un sinnúmero de beneficios, como el control del microclima y de la erosión, la limpieza del aire e incluso como área de reserva de urbanización futura y de recreación al aire libre para los habitantes de la zona conurbada. Ha sido, por todos esos motivos, punto de referencia de la urbe y de interés público que proporciona en gran medida el espacio libre que la población necesita y al que tiene derecho; éstas son razones suficientes para su conservación, es decir, para mantenerlo en condiciones que propicien la evolución y continuidad de los procesos naturales y de salud humana que genera.

A principios del siglo XX, el gobierno estatal consideró la necesidad de crear mecanismos con los cuales se pudiera atraer a la zona metropolitana el mayor volumen posible de agua para satisfacer las necesidades de la población. En la obra *Agua para todos*, la lucha de una ciudad por apagar su sed, de Marcos Arana Cervantes, edición del Gobierno del Estado de Jalisco y del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana, se aborda esta situación:

Parte esencial del programa de obras de agua potable del gobernador Curiel fue el aprovechamiento de Los Colomos, ubicados al norponiente de Guadalajara. [...] En su afán por destinar el agua de Los Colomos para los tapatíos, el gobierno estatal tuvo que salvar los obstáculos que representaban las reclamaciones del ayuntamiento de Zapopan, por un lado, y de una particular, María Gil Romero, por el otro, sobre los terrenos. [...] El Ejecutivo adquirió los terrenos denominados Los Colomos, El Chocolate o Chochocate, Coyotes o Loma Coyotes, La Campana del Tabardillal y La Coronilla con sus respectivos manantiales, en 50 mil pesos. [...] De acuerdo con el conocido y practicado sistema de galerías, la producción de todos los manantiales fue concentrada en dos tanques, de ahí bombearla a un punto conocido como El Vigía, localizado en el hoy fraccionamiento Lomas del Valle. [...] De El Vigía el agua tendría que ser mandada por gravedad hacia la ciudad. [...] A diferencia de obras hidráulicas como las de San Rafael y San Andrés, Los Colomos sirven todavía a la ciudad normalmente. [...] El volumen de agua que todavía produce esa galería es tal, que nunca ha llegado a agotarse. La bomba para sacar agua tiene capacidad para llenar un camión pipa de 15 mil litros cada 3 minutos. Han llegado a ser abastecidos 100 camiones uno tras otro y el agua no se ha agotado...[4]

Además del sistema de planeación urbana existente en Jalisco, es importante citar, por su claridad, el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues revela cómo este sistema de planeación de los asentamientos humanos arranca desde la norma fundamental:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. [...] La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, 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. [...] y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad...[Cursivas nuestras]

En ese mismo rubro, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales en forma específica le otorga facultades a la Comisión Nacional del Agua en su artículo 22, entre las que destacan: organizar los trabajos necesarios para formular y poner en ejecución las acciones de corto, mediano y largo plazos que se integren dentro de la programación hidráulica. Para ello, propiciará el concurso de las distintas dependencias de gobierno, de los usuarios de las aguas nacionales y, en general, de los grupos

sociales interesados, a través de los consejos de cuenca y de los demás mecanismos que se establezcan en los términos de ley. El artículo 23 del mismo reglamento ordena precisar en la programación hidráulica los objetivos nacionales, regionales y locales de la política en la materia, así como las prioridades para la conservación de su cantidad y calidad, y la integración que haga la CNA de proyectos para el aprovechamiento del agua con participación de la Federación, de los gobiernos estatales y municipales, y en general de cualquier dependencia o entidad o de los sectores social y privado.

La planeación del aprovechamiento local de los recursos hidráulicos corresponde al SIAPA, de acuerdo con el artículo 6° de la Ley de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en el Estado de Jalisco, en coordinación con las dependencias federales en materia de aguas.

Las aguas son propiedad de la nación y es ella la que transmite su dominio para constituir la propiedad privada; sin embargo, tiene en todo momento el poder de establecer las condiciones necesarias para su aprovechamiento en beneficio del país; los recursos hidráulicos son uno de los pilares del desarrollo equilibrado, por lo que se debe buscar en todo momento su conservación. Para lograrlo deberán participar todos los niveles de gobierno y los sectores privado y social.

Eso es lo que no sucedió en los hechos que motivaron esta recomendación.

De las quejas que dan origen a la presente resolución, la Comisión Estatal de Derechos Humanos advierte dos problemas fundamentales, en los cuales autoridades del Ayuntamiento de Guadalajara, en la administración de 1995 a 1997, contribuyeron a reducir aún más la de por sí disminuida superficie del bosque de Los Colomos. Con ello se han vulnerado los derechos humanos de los habitantes de la zona metropolitana de Guadalajara. El primero, la aprobación del Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto, expedido por el Ayuntamiento de Guadalajara el 24 de abril de 1997, el cual modifica los usos de suelo existentes en el predio donde se construyó El Pabellón; y el segundo, la expedición de la licencia de construcción para edificar el proyecto del centro comercial referido, el 20 de octubre de 1997.

En cuanto al primer punto, esta Comisión considera que el Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto, aprobado por el Cabildo del Ayuntamiento de Guadalajara y publicado en el periódico oficial El Estado de Jalisco el 14 de junio de 1997 (evidencia 11), modifica arbitrariamente los usos de suelo originales que se habían otorgado al citado predio, tanto en el Plan de Desarrollo Urbano de la Zona 2 "Minerva", expedido por el Ayuntamiento de Guadalajara el 24 de octubre de 1994 y publicado en el diario oficial El Estado de Jalisco el 8 de junio de 1995 (evidencia 10), como en la Ley Estatal que crea el Plan Parcial para la Urbanización y Control de la Edificación para la Protección Ecológica de la Zona de Los Colomos, expedida por el Congreso del Estado y publicada el 21 de agosto de 1984 en el diario oficial El Estado de Jalisco (evidencia 9).

Al transformar el Honorable Cabildo los usos del suelo del inmueble, si bien no incumple la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, en cuanto a la dependencia responsable de la creación del plan, debido a que aquélla establece que el procedimiento para el cambio de usos del suelo se debe realizar mediante los planes parciales que expidan los ayuntamientos, sí contraviene a la propia ley en su artículo 43, como más adelante se explicará, las disposiciones previstas en el Plan de Desarrollo Urbano de la Zona 2 "Minerva" y la Ley que crea el Plan Parcial de Urbanización y Control de la Edificación para la Protección Ecológica de la Zona de Los Colomos, así como el espíritu de protección que existía en estos planes en relación con la cuenca de Los Colomos, debido a que, en su versión abreviada, el cuestionado Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto aprobado en abril de 1997 establece que:

...Tiene el propósito de regular y ordenar la urbanización, la edificación y en general el aprovechamiento de los predios comprendidos dentro del área de aplicación de este Plan Parcial, hacer congruente el Plan que se propone con el ordenamiento urbano del territorio de influencia

inmediata a los predios en cuestión, y la propuesta de los usos y destinos ya expresados en el Plan de Centro de Población del Distrito Urbano 2 Minerva.

...Este Plan Parcial debe considerarse como derivado del Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Guadalajara, del Distrito 2 y de su declaratoria de Reservas, Usos y Destinos de sus áreas y predios. Éste fue aprobado el 8 de junio de 1995 y registrado el 27 de octubre del mismo año.

El Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Guadalajara, del Distrito Urbano 2, Minerva, es el nivel inmediato superior de planeación del cual deben tomarse los lineamientos generales de planeación y ordenamiento territorial, para ser retomados, detallados e instrumentados con mayor precisión por este Plan Parcial de Urbanización denominado Colomos-Acueducto.

Después de analizar las coordenadas generales de las que el Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto sostiene derivarse, podemos señalar que contradice los fines citados y explicados para los cuales se creó, los que también discrepan con los establecidos en el Plan de Desarrollo Urbano de la Zona 2 "Minerva", que se considera como el "nivel inmediato superior del cual deben tomarse los lineamientos generales de planeación y ordenamiento territorial". La contradicción consiste en que este último plan determina las condiciones por las cuales se establecen restricciones en el área, de acuerdo con su artículo 4º, que dice:

...Algunas de las urbanizaciones se han desarrollado en el área de influencia del acuífero de Los Colomos, que por su naturaleza debieron de haberse respetado, alterando sus condiciones originales al disminuir las áreas de infiltración y escurrimientos, causando deterioro ambiental a pesar de haberse vedado el uso urbano por estar legalmente restringido por las políticas y disposiciones urbanas contenidas en Decreto N° 11605 del 8 de agosto de 1984, por el propio Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara y por leyes federales y estatales. [...] En la porción norte existen algunos terrenos baldíos y los importantes veneros de Los Colomos, así como la parte más relevante del acuífero del mismo nombre, que habrá que preservar y conservar según las disposiciones del decreto 11605, antes mencionado, además de los fraccionamientos habitacionales de media y baja densidad de población con muy significativos accidentes topográficos que es conveniente controlar. [...] Ahora bien, para efectos de aplicación del Plan de Desarrollo Urbano de la Zona 2 (Minerva), se delimita una superficie aproximada de 2,185.6 hectáreas (fuente: Plan Municipal de Desarrollo Urbano 1992), cuyo perímetro tiene las siguientes colindancias:

... Al poniente de acuerdo al decreto N° 13812 del Congreso del Estado de Jalisco, partiendo la línea con rumbo al sur del cruce de los ejes de la avenida Patria y Acueducto, siguiendo los ejes de las calles o avenidas que a continuación se mencionan y que colindan con la Zona 10 del municipio de Zapopan: por la avenida Acueducto, en aproximadamente 820 metros de su intersección con la Avenida Patria, hasta el Paseo del Bosque...

El Plan de Desarrollo Urbano de la Zona 2 "Minerva" es preciso al clasificar los usos de suelo y destinos que deberán considerarse para dicha área y, en forma específica, los que le corresponden al predio donde se ubica el centro comercial El Pabellón:

Artículo 21. Para los fines de este Plan se establece la siguiente clasificación general de usos y destinos del suelo, con sus claves y símbolos correspondientes, señalados en el plano relativo al ORDENAMIENTO TERRITORIAL [...] Mixto...

Artículo 23. Son los usos y destinos en los que la función habitacional coexiste con otras que se consideran compatibles con ella, siempre y cuando dichas actividades no sean predominantes o de tal naturaleza que especialicen el área en cuestión, y en la ZONA 2 (MINERVA) corresponde a las áreas generadas a lo largo de los siguientes viales cuando cruzan a las áreas habitacionales: Avenida Patria, [...] Juan Palomar y Arias/Avenida Acueducto.

Conforme al plano gráfico del Plan de Desarrollo Urbano de la Zona 2 “Minerva” —que se anexa a esta resolución—, la construcción de El Pabellón se llevó a cabo dentro de la zona señalada como de usos y destinos mixtos; así que de ninguna forma pueden realizarse actividades que sean predominantes o que su naturaleza las convierta en especializadas, supuestos que se dan en la citada área comercial, al grado de convertirla en un centro especializado de comercio y servicios. El Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto no debió aprobarse, ni expedirse la licencia de construcción, ya que se incumplió el artículo 43 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, al no ser congruente con los objetivos, políticas y metas establecidas en los planes nacional, estatal y municipal de desarrollo, entre ellos el de una política ambiental y de recursos naturales que haga sustentable el crecimiento económico, para lograr una mejor calidad de vida y preservar el medio ambiente y los mantos acuíferos.

Cuando se aprobó el Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto no se consideró el valor natural y ecológico de la zona de Los Colomos; tampoco se buscó el equilibrio entre las expectativas creadas sobre el sitio y los derechos de la sociedad para su uso; entre las necesidades de la población y las posibilidades que ofrece el lugar para resolver la demanda de espacios abiertos, derechos ciudadanos plasmados en la Ley Estatal que aprueba el Plan Parcial para la Urbanización y Control de la Edificación para la Protección Ecológica de la Zona de Los Colomos, legislación que hasta la fecha es vigente, pues no se ha creado otra de la misma jerarquía que la derogue. De este modo, el Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto no tiene el alcance jurídico para dejar sin efecto estas disposiciones; antes bien, las contraviene al modificar sus fines en forma distinta a los existentes en el artículo 5° de la ley señalada en primer término, el cual establece que son:

... II. Definir las reservas, usos y destinos del suelo para favorecer su desarrollo racional;

... IV. Conservar y preservar al máximo sus condiciones naturales, mediante la implementación de unos sistemas de espacios abiertos, que aproveche y complemente la propiedad pública y que dote a la comunidad de lugares de diversión y esparcimiento;

... VI. Llevar a cabo acciones tendientes a la conservación y mejoramiento del sistema ecológico de la zona; a la regeneración del medio ambiente, y a la protección del acuífero para mejor aprovechamiento de los recursos naturales.

La Ley Estatal que aprueba el Plan Parcial de Urbanización y Control de la Edificación para la Protección Ecológica de la Zona de Los Colomos, en su artículo 8°, delimita su área de aplicación:

... Se inicia al poniente, en el cruce de la carretera a Tepic con la carretera a la Base Aérea Militar de Zapopan, de la av. Sta. Margarita, la cual constituye el límite hasta el cruce con el anillo Periférico y, de ahí, por la av. Las Torres, al sur hasta la av. Sta. Laura, continuando por ésta hasta la calle Martín de Jesús, y por dicha calle, hasta el entronque con Toribio de Motolinía, continuando por ella hasta la calle Bellavista y, por esta última, hasta encontrar la av. Javier Mina, por lo que se continúa hasta el cruce con la av. Américas, siguiendo por ella hasta el cruce con la av. Pablo Neruda, por la cual se continúa hasta entroncar con av. Acueducto, por la que se continúa hasta la calle Bosque, que forma límite hasta su cruce con la av. Circuito Madrigal, por la cual sigue hasta entroncar la av. Patria y, por ésta, hasta llegar a la av. Vallarta, para continuar por ella hasta el punto inicial de esta descripción.

El artículo 9° de esta norma establece los criterios para la delimitación del área de aplicación:

Los criterios en los que se fundamenta la determinación del área de aplicación del Plan, descrita en el art. 8° son los siguientes:

... II. El deterioro de las extraordinarias condiciones naturales que presenta la cuenca hidrológica de

Los Colomos, agudizado en el área delimitada;

III. El aprovechamiento y el mejoramiento del potencial ecológico y recreativo que ofrece esta área para el conjunto de la zona conurbada, y

...V. El imperativo de preservar y aprovechar en beneficio social la propiedad pública existente en la zona.

La urbanización de la zona se realizará con base en el artículo 10° de la Ley Estatal que crea el Plan Parcial de Urbanización y Control de la Edificación para la Protección Ecológica de la Zona de Los Colomos, que señala que las proposiciones de urbanización de este plan se fundamentan en criterios de regeneración y preservación de los manantiales ubicados en la zona, así como de preservación del potencial del territorio para la infiltración hídrica y la recarga de los acuíferos de la zona.

En su artículo 11 hace alusión a la clasificación que se da al territorio comprendido, que es la siguiente:

...Área de Conservación. Son las áreas que se destinarán a mantener el equilibrio ecológico-ambiental, por sus características naturales y paisajísticas que, por su vulnerabilidad, requieren una atención específica. En ella sólo se permitirán acciones de apoyo al mejoramiento y preservación de los sistemas de infiltración hidráulica, de acuerdo con los señalamientos del art. 20 de esta Ley.

Área de Transición. Es la que se establece como separadora entre las áreas urbanas y las no urbanas, permitiendo el cambio paulatino de ellas y aminorando la confrontación directa entre sus particulares condiciones físicas. Dicha área está sujeta a usos restringidos y sólo se permitirán aquellas instalaciones con muy baja densidad de uso de suelo, que puedan generar su propia infraestructura y no causen impactos negativos al entorno.

Debe mencionarse que los fines principales del legislador que aprobó la Ley Estatal que crea el Plan Parcial y Control de la Urbanización para la Protección Ecológica de la Zona de Los Colomos, fueron, según se expresó en el proyecto de ley, la preservación del área, con la finalidad de conservar sus manantiales; elevar la calidad del medio ambiente urbano y de la vida que en él se desarrolla, y encontrar el equilibrio entre las expectativas creadas sobre el sitio y los derechos de la sociedad para su uso: entre los requerimientos de la población y las posibilidades que ofrece el lugar para resolver la demanda de espacio abierto, y entre las presiones del crecimiento urbano y la necesidad de usos de suelo.

Los argumentos para la formulación de los objetivos del proyecto de ley en cita fueron: “Aceptando que la naturaleza es un sistema, un proceso interactuante, que responde a leyes y representa valores y oportunidades para el uso humano con ciertas limitaciones y aun prohibiciones, se deben encontrar las medidas adecuadas para llevar a cabo las soluciones exigidas sin que alteren el orden natural o, al menos, que provoquen un sistema no negativo al medio”.

Dichos objetivos consistieron, según el proyecto de ley del Plan Parcial de Urbanización y Control de la Edificación para la Protección Ecológica de la Zona de Los Colomos, en establecer el instrumento legal con las normas y reglamentaciones pertinentes para la ordenación y regulación física espacial de Los Colomos; hacer los señalamientos necesarios para un desarrollo racional de los usos de suelo del sitio a fin de evitar su deterioro; crear los canales adecuados para que las acciones de cualquier sector de la sociedad se den de acuerdo con los lineamientos precisos e incidan positivamente en el aprovechamiento del sitio, mediante acciones de regeneración del medio ambiente y su aprovechamiento para servicios públicos; conservar, rehabilitar y mejorar los manantiales y las condiciones naturales del acuífero para que permanezcan como fuente de suministro de agua con medidas que le devuelvan a los suelos el papel que tienen como superficie de infiltración y abastecimiento de los depósitos y corrientes de aguas subterráneas; controlar que la

integración a la actividad urbana del lugar, más que deteriorar y alterar sus particularidades naturales, se dé no sólo conservando, sino realzando a través de un control y mejoramiento continuo, estas características que la hacen peculiar, para aumentar la diversidad de ambientes de recreación y esparcimiento.

Al comparar estos fines y objetivos con los buscados por el Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto, se observa que no se rigen por el mismo interés; y afirmar esto equivale a sostener que no los inspira la misma ética política; este último señala que “tiene el propósito de regular y ordenar la urbanización, la edificación y en general el aprovechamiento de los predios comprendidos dentro del área de aplicación”. Y agrega que “el Plan de Centro de Población regula la utilización del suelo en forma general para la protección de manantiales”. Sin embargo, al concretarse en el uso del suelo no consideró aspectos sociales relevantes, como la ecología y el medio ambiente; simplemente basó su importancia sólo en el aprovechamiento de los terrenos localizados en el lugar, lo cual mal disfraza su propósito de servicio al capital inmobiliario; en ningún momento buscó la protección de los manantiales ni de los espacios abiertos que existen y son tan necesarios para la recaudación del agua que proveen los escurrimientos que concurren en los propios manantiales, y de esa forma darle continuidad al concepto de desarrollo sustentable establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, que se define como “aquel que satisface las necesidades del presente, sin riesgo de que las futuras generaciones no puedan satisfacer sus propias necesidades”. [5]

Al contradecir al Plan de Urbanización de la Zona 2 “Minerva”, al cual le reconoce una mayor jerarquía, el Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto contraviene el artículo 90 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, que determina: “Los planes parciales de desarrollo urbano son los instrumentos para normar las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento previstas en los programas y planes de desarrollo urbano aplicables al centro de población. Se formularán, aprobarán y administrarán conforme a las siguientes disposiciones: [...] II. Se deriva del plan de desarrollo urbano de centro de población del cual forma parte y debe guardar congruencia”. De la anterior cita se advierte la función específica de un plan parcial de urbanización como lo es el Colomos-Acueducto, cuyo contenido no debió contravenir los objetivos y principios que se consideraron al crear la planeación nacional, estatal y municipal, así como el Plan de Desarrollo Urbano Zona 2 “Minerva”, de cuyas líneas generales, como ya se dijo, deben surgir los planes parciales para la zona.

Es evidente que los principios ético-jurídicos que animaron la creación del Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto, debieron ser similares o incluso superar a los considerados en la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Zona 2 “Minerva”; de igual manera, sus criterios debieron coincidir con los que existían en una ley como la que crea el Plan Parcial de Urbanización y Control de la Edificación para la Protección Ecológica de la Zona de Los Colomos. Esos principios son parte de la esencia del ya mencionado Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001, y se citan en la introducción que el gobernador constitucional del estado de Jalisco, ingeniero Alberto Cárdenas Jiménez, hace de éste:

El pasado no es mejor que el presente, la perfección no está atrás de nosotros, sino adelante, no es un paraíso abandonado sino un territorio que debemos colonizar.

Estas palabras de Octavio Paz nos inspiran a realizar, desde una perspectiva distinta, un análisis del proceso histórico de nuestro país, resultado de experiencias acumuladas en siglos que nos enseñan a superar la nostalgia por el pasado, a no conformarnos con el presente y a proyectar el futuro que hoy más que nunca está en nuestras manos.

Los graves problemas que hoy vivimos y que se manifiestan en los índices de pobreza, delincuencia y desempleo, así como en la falta de aprovechamiento de los recursos naturales y el desequilibrio de la ecología, entre otros, no son casualidad ni resultado de la mala suerte. Por el contrario, son efectos de políticas de gobierno inadecuadas que se han aplicado en la vida nacional, estatal y

municipal.

No hemos aprendido aún, la sociedad y gobierno, las lecciones de humildad que nos ha dado nuestra historia; en cambio estamos predispuestos a que cada seis años se replanteen acciones que se consideran convenientes en ese momento, acciones más orientadas a privilegiar intereses particulares y a detentar el poder, que a servir a la sociedad y a buscar el bien común con una visión a largo plazo.

Todos estos principios se basan fundamentalmente en el objetivo principal de la planeación nacional, que es el desarrollo sostenible. Esta figura es considerada de manera amplia en la Estrategia Mundial para la Conservación en 1980, en donde la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), del Programa para las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, trata de conciliar el desarrollo con la conservación de los recursos naturales; se crea así el término de desarrollo sostenido o sustentable, para alcanzar tres objetivos principales en la conservación: mantener los procesos ecológicos y los sistemas vitales de los cuales depende la supervivencia y el desarrollo humano (por ejemplo, la regeneración y protección de los suelos, el reciclado de los nutrientes y la purificación de las aguas), y preservar la diversidad genética, asegurar el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas que constituyen la base vital.

El Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto, al apartarse de estos principios y del espíritu, los fines y en general el conjunto armónico del ordenamiento jurídico en el caso aplicable (constituido de manera fundamental por el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estatal de Desarrollo, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, la Ley Estatal que aprueba el Plan Parcial de Urbanización y Control de la Edificación para la Protección Ecológica de la Zona de Los Colomos, el Plan Municipal de Desarrollo y el Plan de Desarrollo Urbano de la Zona 2 "Minerva"), se torna francamente antijurídico, ya que no es congruente con los valores enunciados en aquéllos, los cuales debió recoger. Este análisis es corroborado por la doctrina del sistema jurídico mexicano, que se traduce en principios jurídicos generales, cuya existencia si bien no fue consagrada en una disposición normativa especial, es indudable, porque los legisladores los ponderaron al establecer las reglas legales. Entonces, tan antijurídica es una conducta contraria a lo dispuesto en la ley expresamente señalada, como aquella que incumple los principios generales del derecho que fueron pauta en la creación del armónico ordenamiento jurídico citado.

Por ello, es contraria a derecho la conducta opuesta a la exigencia de la regla jurídica, y también el comportamiento que solo en apariencia es ajustado a dicha exigencia, contradice los principios o intereses que la norma de derecho aspira proteger.

En otras palabras, como lo señala Manuel Bejarano Sánchez en su obra *Obligaciones civiles*, se entenderían estas teorías de la siguiente forma: "En la colisión entre dos intereses se impone el sacrificio de aquel que se considere de menor jerarquía conforme al criterio de la sociedad recogido en la norma de Derecho".[6] Esto es, entre los intereses de los promotores de El Pabellón y los de los habitantes de la zona metropolitana de Guadalajara, debieron prevalecer estos últimos, porque la razón de ser de la norma es la protección de la colectividad.

Además de la reflexión a que conduce este criterio, debemos resaltar que la Ley Estatal que aprueba el Plan Parcial de Urbanización y Control de la Edificación para la Protección Ecológica de la Zona de Los Colomos se originó como respuesta inmediata a la ordenación y regulación urbana de la región y zona conurbada de Guadalajara, para dirigir adecuadamente las presiones que la urbanización produce en un área de inmensa trascendencia para el equilibrio ecológico de la ciudad y cuya vulnerabilidad a los efectos expansivos del proceso urbano provocó que la acción fuera urgente, inaplazable y que obtuviera eco en las siguientes administraciones, ya fueran estatales o municipales. Esto último no se ha logrado: el Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto permite que se pierdan en parte las cualidades y características naturales del sitio, además de causar

deterioro en algunos lugares receptores de agua que llega a la cuenca de los arroyos y manantiales ahí ubicados, lo cual ha sido objeto de la acción urbanizadora, sin considerar sus muy particulares condiciones.

Estas omisiones se suman a las ya advertidas: al aprobar el citado plan y otorgar la licencia de construcción, las autoridades no consideraron las medidas necesarias para evitar el daño en el medio ambiente de la zona, además de las limitaciones de dominio que afectaban el uso de suelo del predio donde se construyó el centro comercial El Pabellón.

Vale la pena destacar el acuerdo emitido por el Cabildo de Guadalajara el 19 de noviembre de 1998 (evidencia 16), ya en la actual administración municipal. A petición de un grupo de ciudadanos interesados en la defensa del bosque de Los Colomos que se presentaron en la sesión de Cabildo del 12 de febrero de 1998, se aprobó que fueran investigadas las supuestas irregularidades en la expedición de la licencia de construcción del centro comercial El Pabellón. La solicitud fue turnada a las comisiones edilicias de reglamentos, ecología y acción contra la contaminación, promoción del desarrollo económico, gobernación, obras públicas y la de fomento agropecuario y forestal.

Durante dicha investigación se llevaron a cabo diez reuniones de trabajo, en las que participaron, además de los integrantes de las comisiones, funcionarios municipales de Obras Públicas, la Coplaur, la Sedeur, representantes de la Universidad de Guadalajara y del grupo promotor del centro comercial. Asimismo, se realizaron visitas a la Dirección General de Obras Públicas del municipio, al terreno donde se construye El Pabellón y al Registro Público de la Propiedad; en esta dependencia se hizo la revisión del libro 713 de la sección primera de la segunda oficina del Registro Público de la Propiedad, en donde quedaron asentadas las secciones 1a y 2a del fraccionamiento Santa Isabel; se constató que el libro en cuestión tiene desprendidas las páginas 1, 3, 4 y 5, por lo cual no pudieron ser objeto de consulta.

Después de las investigaciones, los regidores llegaron a las conclusiones que originaron el acuerdo tomado por el Cabildo, de no expedir licencias de operación a los locales comerciales de El Pabellón (apartado 16 de antecedentes y hechos).

Queda claro que el actual Cabildo del Ayuntamiento de Guadalajara advirtió que su predecesor o no se allegó todos los datos y la documentación necesaria —las limitaciones de dominio, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, la Ley que aprueba el Plan Parcial de Urbanización y Control de la Edificación para la Protección Ecológica de la Zona de Los Colomos, y los principios y objetivos de la planeación de desarrollo nacional estatal y municipal— para aprobar el Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto y, por consiguiente, expedir la licencia de construcción por parte de la Dirección de Obras Públicas del mismo ayuntamiento, o no consideró las limitaciones de dominio que existían para el predio donde se construyó El Pabellón, circunstancias que, de haber sido tomadas en cuenta, habrían variado el sentido de su resolución, lo que evidencia una serie de errores y omisiones de las autoridades involucradas: el incorrecto análisis del proyecto que aprobaron y el permiso que extendieron para la construcción del centro comercial El Pabellón.

El acuerdo de Cabildo de Guadalajara del 19 de noviembre de 1998, de la actual administración, que estableció la existencia de las limitaciones de dominio y negó la expedición de las licencias de operación, fue impugnado por los promotores de la obra, lo que dio como resultado la intervención de una autoridad jurisdiccional (Tribunal Administrativo), que finalmente declaró en principio la nulidad de ese acto, y obligó al ayuntamiento a modificar ese criterio y a estudiar la aprobación y otorgamiento de las licencias citadas (evidencia 15).

No obstante, el Cabildo de Guadalajara de esta administración determinó que existen inconsistencias en el Plan Parcial Colomos-Acueducto, ya que al aprobarlo no se consideraron las condiciones ecológicas restrictivas que guardaba el predio en el que se construyó El Pabellón; lo anterior implica un comportamiento culpable, por dolo o negligencia, de los servidores públicos del Ayuntamiento de

Guadalajara que en su momento aprobaron el Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto y la licencia de construcción del centro comercial.

A continuación, para tener una visión más integral sobre el tema, como la participación ciudadana, el papel de algunas instituciones en este caso y legislación nacional e internacional, se analizarán algunas cuestiones específicas en distintos apartados.

Participación ciudadana

La Ley de Desarrollo Urbano del Estado, en su artículo 92, fracción III, establece que en la elaboración y aprobación de los planes parciales de desarrollo urbano se deberá seguir un procedimiento en el que destaca la participación que se dé a la sociedad en los proyectos, y señala la obligación de la autoridad para hacerlos públicos y atender todo comentario y propuesta.

En la aprobación del Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto, el Ayuntamiento de Guadalajara pretendió cumplir el procedimiento previsto en la ley citada tan sólo con la publicación de dos inserciones pagadas en los diarios Ocho Columnas y El Occidental (evidencia 8-iv). A pesar de la importancia del tema, no se le dio mayor publicidad, lo que propició que la población que no leyó las notas no pudo enterarse y expresar su opinión, así que de ninguna manera se puede considerar que se tomó en cuenta el punto de vista de todos los ciudadanos, representados por asociaciones civiles, colegios de profesionistas, universidades y académicos de la zona conurbada.

El Colegio de Ingenieros y Arquitectos de Guadalajara le había solicitado al secretario de Control de Construcción del Ayuntamiento de Guadalajara, Mario Farid Bitar Alatorre, una presentación de los estudios de impacto ambiental, geofísicos y de geohidrología realizados en la zona, los cuales hicieron posible cambiar el plan parcial que señalaba los círculos de restricción. Ello, por su preocupación acerca del deterioro ambiental de la cuenca y sobre todo por acciones que pudieran afectar todavía más los manantiales (evidencia 8-v) sin que exista dentro de los documentos enviados por el Ayuntamiento de Guadalajara constancia de respuesta a esa petición.

Tampoco se consideraron por el Cabildo de Guadalajara las conclusiones a las que llegó el Comité Técnico Consultivo del Bosque Los Colomos, creado por la Universidad de Guadalajara al analizar el plan, con respecto a que en éste existían serias deficiencias en su aprobación y la licencia de construcción (evidencia 4). Lo anterior revela una falta de disposición a entrar en diálogo con los demás sectores que no iban a obtener un beneficio, sobre todo económico, en la construcción de El Pabellón, y que estaban planteando reservas dignas de respuesta para despejar dudas.

Zona de conservación ecológica

La zona de Los Colomos, así como la que la circunda, son áreas de conservación ecológica. Este carácter lo determina el Plan de Desarrollo Urbano de la Zona 2 "Minerva" (evidencia 10), que en su artículo 17 la define como las porciones territoriales de la zona donde los ambientes naturales no han sido alterados significativamente por la acción humana y que por cuestiones de carácter ambiental y equilibrio ecológico requieren su protección, según lo dispuesto por el artículo 32, fracción II, y el artículo 35 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, y se refieren específicamente a las áreas conexas con los arroyos y escurrimientos de Los Colomos. En éstas, que se destinan a mantener el equilibrio ecológico ambiental, por sus características naturales y paisajísticas se permite intervención humana en términos generales, en forma condicionada.

Además de ese fundamento, se cuenta con la Ley Estatal que aprueba el Plan Parcial para la Urbanización y Control de la Edificación para la Protección Ecológica de la Zona de Los Colomos (evidencia 9), que en su artículo 11 dispone que las áreas de conservación son aquellas que se destinarán a mantener el equilibrio ecológico-ambiental, y las que por sus características y

vulnerabilidad, requieren de una atención específica. En ellas sólo se permitirán acciones de apoyo al mejoramiento y preservación de los sistemas de infiltración hidráulica.

El criterio para determinar el carácter de conservación ecológica no puede ser sustentado en la opinión aislada de una dependencia de gobierno, ya sea municipal o estatal, sino en el sistema legal de planeación urbana vigente y la norma ecológica del estado. Menos aún cuando irrumpe en la coherencia de este sistema, que debió ser cuidadosamente elaborado, para no contradecirlo, lo cual deja sembrada la sospecha de la intención oculta de alterar el criterio para darle cariz legal a un proyecto específico. De esta forma, en el caso estudiado se incumplen las normas que precisamente lo prevén. Además de los lineamientos jurídicos de planeación urbana preestablecidos, es de conocimiento común, por parte de los habitantes de la zona conurbada de Guadalajara, que Los Colomos y el área que la circunda ejercen una gran influencia en el medio ambiente y la ecología de la ciudad. El disfraz jurídico no encubre nunca la lesión al patrimonio ecológico enraizado en la memoria de los habitantes de la urbe.

El Cabildo de Guadalajara, al no reconocer la conservación ecológica, evitó la intervención que por ley debe ejercer el Ejecutivo del estado; debió haber puesto a consideración de éste —a través de la dependencia con la facultades para conocer de esas circunstancias, Secretaría de Desarrollo Urbano, de acuerdo con el ya citado artículo 50, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el 3° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco— la modificación de los usos de suelo, pero consideró que no se trataba de un área de influencia de manantiales, así que resolvió de manera unilateral, sin tomar en cuenta que esos predios son de conservación ecológica, con lo cual incumplió, además, lo previsto en los artículos 10, 12 y 91 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, que establecen la participación del Gobernador del Estado y de los ayuntamientos en forma conjunta en materia de urbanización de zonas de reserva territorial y sujetas a conservación ecológica, pues tratándose de éstas requerirán aprobación del Ejecutivo del Estado. En este sentido, llama la atención de este organismo que en el caso de El Pabellón la Secretaría de Desarrollo Urbano haya parecido o haya sido inactiva.

En lo que respecta a la expedición de la licencia, según se advierte, el 30 de septiembre de 1994, el apoderado de Edificaciones Santa Isabel, Vicente Vargas Méndez, nombró como su representante a José Luis Covarrubias Valenzuela para que solicitara al Ayuntamiento de Guadalajara permiso de construcción, alineamiento, número y obtención de vocacionamiento del predio ubicado en el cruce de las avenidas Patria y Acueducto de esta ciudad (evidencia 2-iii). Como respuesta a esa petición, el 17 de octubre de 1996 la Dirección General de Obras Públicas del Ayuntamiento de Guadalajara elaboró el dictamen de trazos, usos y destinos, en el que declaró improcedentes los usos de suelo comercial y de servicios (evidencia 6-i), con base en que el uso establecido en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano Zona 2 subzona 1 es habitacional unifamiliar densidad mínima. áreas de conservación intensa y conservación media (periódico oficial El Estado de Jalisco, 8 de junio de 1995).

A pesar de este dictamen, el 9 de junio de 1997 la Dirección General de Obras Públicas del Ayuntamiento de Guadalajara emitió otro dictamen de trazos, usos y destinos (evidencia 2-iv), en el que señala que el uso comercial y de servicios se consideraba procedente. Sin embargo, de la lectura tanto de éste como del anterior, se advierte que conforme al Plan de Desarrollo Urbano de la Zona 2 “Minerva”, vigente en esa fecha, el uso establecido en ambas es habitacional unifamiliar densidad mínima, áreas de conservación intensa y conservación media, y se impide por esas causas la construcción de edificaciones cuando las actividades se especialicen, ya que no son compatibles con la de habitación.

No obstante lo anterior, el último dictamen mencionado (evidencia 2-iv) establece que se cumplió con las modificaciones al Plan Parcial Colomos-Acueducto, que autoriza instalaciones comerciales y de servicios. Sin embargo, la publicación de dicho plan en el periódico oficial El Estado de Jalisco el 14 de junio de 1997, condición indispensable para su vigencia, refleja que el dictamen referido carece de

sustento jurídico debido a que funda la autorización en una norma que en esa fecha aún no tenía vigencia. Por lo mismo, la Dirección de Obras Públicas del Ayuntamiento de Guadalajara realizó un acto carente de validez y eficacia, al fundamentarlo en un ordenamiento que en ese momento no surtía efectos jurídicos, por lo que además de las incongruencias de fondo, antes analizadas, hubo fallas en las formas jurídicas.

Ello no impidió continuar con el trámite, ya que con posterioridad se pretendió subsanar ese acto, como se advierte de la llamada revisión de segundo paso (evidencia 2-vii), elaborada el 17 de octubre de 1997 por la Secretaría de Control de Construcción del Ayuntamiento de Guadalajara, en la cual se hace valer la fundamentación correcta en cuanto a la vigencia del plan que se invoca, debido a que en esa fecha el Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto ya era vigente, pero incorrecto en cuanto a las contradicciones de fondo ya señaladas.

Una vez emitido el dictamen de trazos, usos y destinos del 9 de junio de 1997, los servidores públicos Mario Farid Bitar Alatorre y Érik Gerardo Mier Saad, secretario de Control de Construcción y director de Control de la Edificación y Urbanización, respectivamente, ambos del Ayuntamiento de Guadalajara, suscribieron un convenio con el propietario del terreno en el que se construyó El Pabellón. Pactaron el inicio de la remodelación y edificación de dicho inmueble, que se ubica en avenida Patria esquina con la avenida Acueducto, zona 2 (Minerva), y lo condicionaron a que deberían continuar en forma paralela el trámite de la licencia de construcción (evidencia 6-ii). Al autorizar en forma provisional el inicio de la construcción de la obra, estos servidores públicos incumplieron lo dispuesto en el artículo 205 de la Ley de Desarrollo Urbano en el Estado de Jalisco, que señala: "...Queda igualmente prohibido expedir autorizaciones para urbanización o edificación con carácter de provisionales, condicionadas o especiales".

Además de pasar por alto esta disposición de la Ley de Desarrollo Urbano, también incumplieron el Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Guadalajara, al no respetar el contenido de los artículos 1164 y siguientes que tienen por objeto la regulación y control de cualquier construcción que se ejecute en propiedad pública o de dominio privado, así como todo acto de ocupación y utilización del suelo o de la vía pública con construcciones, y en general la preservación de la imagen urbana.

Asimismo, contravinieron el artículo 1274 del mismo reglamento, que señala: "Toda Urbanización, deberá cumplir con lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano, el Reglamento de Zonificación, el presente Apartado y demás Ordenamientos Urbanos".

Procuraduría de Desarrollo Urbano

Aunque estas fallas pudieron haber sido impugnadas por los afectados ante las autoridades competentes, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Estado en sus artículos 169 y 170, 406, 407, 410 y 411, también pudieron optar por informar de los hechos a la Procuraduría de Desarrollo Urbano y solicitar su intervención como su representante.

No fue necesario que informaran de las deficiencias a la Procuraduría de Desarrollo Urbano, ya que éstas fueron advertidas por Gabriel Casillas Moreno, entonces titular de esa dependencia, órgano que verifica el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Estatal de Desarrollo Urbano, de conformidad con lo previsto en el artículo 412 de la misma ley. Este ordenamiento le otorga facultades para requerir a la autoridad competente que determine y ejecute las medidas de seguridad que correspondan, con el propósito de evitar daños mayores en los predios y fincas, que ocasionen un deterioro en la calidad de vida del asentamiento humano, así como promover acciones para tramitar procedimientos y obtener la declaraciones de nulidad, con base en las atribuciones previstas en los artículos 415, 433 y 444 de la ley citada.

A pesar de la vulneración evidente al sistema legal de planeación urbana y, por ende, al equilibrio ecológico que afectaría a miles de personas, el Procurador de Desarrollo Urbano jamás investigó al

respecto. Este funcionario, en su informe ante esta institución (evidencia 5), reconoció que la Procuraduría de Desarrollo Urbano no fue invitada a formar parte de la comisión especial para el estudio de la construcción de El Pabellón, pues de acuerdo con las atribuciones legales que le confiere la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, una de las funciones especiales de la Procuraduría consiste en recibir informes y en su caso promover los recursos de queja; y por lo que de haberse dado tal situación, dijo, hubiera actuado como juez y parte.

Además, en oficio dirigido al ingeniero César Coll Carabias, en aquel entonces presidente municipal de Guadalajara (evidencia 8-vi), el mismo funcionario señaló haber recibido copia del escrito de Aristeo Mejía Durán y José Rodríguez Lomelí, quienes en sus calidades de Presidente y de Secretario, respectivamente, del Colegio de Ingenieros Civiles del Estado de Jalisco AC, le solicitaron al ingeniero Mario Farid Bitar Alatorre, secretario de Control de Construcción del Ayuntamiento de Guadalajara, la presentación de los estudios de impacto ambiental, geofísico y de hidrología del proyecto El Pabellón, además de tener conocimiento de la preocupación que han manifestado diversos investigadores por obras realizadas en la zona que deben ser consideradas cuidadosamente por las repercusiones que pueden ocasionar en los recursos naturales existentes, tales como mantos freáticos y manantiales o al medio ambiente en general, máxime que el Plan Parcial del predio mencionado no incluyó en su presentación al Consejo de Colaboración Municipal una referencia indispensable a los estudios hidrológicos.

Estas manifestaciones nos llevan a determinar que existían inconsistencias técnicas en el proyecto del plan, las cuales fueron identificadas por el propio Procurador de Desarrollo Urbano, sin que se haya realizado impugnación alguna. Además, desde que concluyó la investigación de la comisión que analizaría el Plan Parcial Colomos-Acueducto, ya se advertían en el resultado las irregularidades en la aprobación del proyecto. Sin embargo, a la fecha, esa Procuraduría no intervino en favor de los habitantes de la zona conurbada que fueron agraviados, con lo que contravino la Ley de Desarrollo Urbano del Estado que le impone esa atribución, como lo establecen los artículos citados.

Al no haber aceptado cumplir sus funciones de Procurador de Desarrollo Urbano, fue omiso en su responsabilidad pública. No se le pedía ser juez y parte, sino, sencillamente y sin subterfugios, ser procurador de lo que era.

Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), Comisión Nacional del Agua (CNA) y Comisión Estatal de Ecología (Coese)

El SIAPA, el 16 de diciembre de 1996, emitió el dictamen de opinión técnica en oficio 306/96, firmado por el ingeniero José Luis Hernández Amaya, gerente técnico, con el visto bueno del ingeniero José Luis González Velasco, director general de esa dependencia, y enviado al arquitecto Claudio Sainz David, vocal ejecutivo de la Coplaur. En este documento se advierte, primero, que a criterio del SIAPA las áreas propuestas de urbanización para el terreno correspondiente a El Pabellón, con una superficie de 21 461.74 m², son procedentes conforme a las disposiciones asentadas en el decreto para la conservación de la cuenca de Los Colomos, las cuales se indican en el Plan de Desarrollo Urbano de la Zona 2 "Minerva". En tanto que los predios indicados como 1, 2 y 3 fueron considerados por dicha autoridad como los que quedaban dentro de los radios de protección para el manantial El Barreno.

Efectivamente, el predio donde se construyó El Pabellón puede ser "urbanizable" de acuerdo con el Plan de Urbanización de la Zona 2 "Minerva"; sin embargo, la opinión del SIAPA no aclara cuáles son los usos de suelos compatibles en aquél y no establece la clase de edificación que habría de realizarse; es decir, omite especificar que el uso de suelo era mixto y no permitía la construcción de edificaciones cuyas características las convirtieran en especializadas, con base en el plan de referencia.

Este dictamen establece que la opinión técnica queda condicionada a la puesta en práctica de

sondeos físicos, a fin de garantizar la profundidad del manto freático, y que cualquiera que sea el resultado de aquéllos, “no se deberá realizar construcción alguna a profundidades que afecten el escurrimiento del manto freático”; finalmente, determina: “Es conveniente recordar que toda urbanización que se pretenda desarrollar dentro de la cuenca de Los Colomos debe apegarse a lo señalado en el plan parcial en cuanto a la protección de los manantiales dentro de esa cuenca”.

El SIAPA refirió que su opinión no representa la aprobación del dictamen de factibilidad, y que era necesario contar con los elementos señalados para estar en posibilidad de emitir un dictamen final acorde con el tipo de urbanización que se pretendía para el terreno (El Pabellón), así como con las obras de protección a los manantiales cercanos a éste (apartado 8 iv de antecedentes y hechos).

El 17 de septiembre de 1997, mediante oficio 118/97, firmado por los ingenieros José Luis Hernández Amaya y José Julio Agraz, gerente técnico y gerente de distribución, respectivamente, con el visto bueno del ingeniero José Luis González Velasco, director general, todos del SIAPA, enviaron oficio al arquitecto Claudio Sainz David, vocal ejecutivo de la Coplaur, para informarle que la disponibilidad de los servicios de agua potable y alcantarillado para El Pabellón (predio 4) se determinó factible; sin embargo, al hacer referencia al dictamen de opinión técnica del 16 de diciembre de 1996, especificaron que, según los estudios de “mecánica de suelos” efectuados por las empresas Suelos y Control, SA de CV, en abril y agosto de 1997, y Orva, SA de CV, en agosto de 1996, la propuesta para cimentar la obra genera una interferencia en el escurrimiento del manto freático, por lo que era necesaria la validación de la CNA respecto de la cimentación, en cuanto a la invasión de mantos freáticos.

Respecto de la infraestructura hidráulica de la obra El Pabellón, el documento señala que se da por válido el punto de abastecimiento que pasa por la avenida Patria, siempre y cuando se tomen en cuenta los aspectos enunciados en el párrafo anterior y se entreguen los proyectos tanto del funcionamiento del cárcamo de bombeo de aguas negras, como de las características de protección de la red hidráulica en general dentro y fuera del terreno, además de diseñar los planos de los proyectos que garanticen la debida conservación de los mantos freáticos en dicho predio. Por tal motivo, una vez que se remitan los estudios y documentos indicados, estará en la posibilidad de elaborar y emitir el dictamen técnico de factibilidad para los servicios de agua potable y alcantarillado de El Pabellón (evidencia 4).

Esta Comisión advierte en el contenido de los oficios señalados que no existe un dictamen final del SIAPA que autorice los servicios de agua potable y alcantarillado para la obra, debido a que para hacerlo requería el cumplimiento de los planes existentes para la zona y la validación de la CNA. Además, en la información proporcionada por el Ayuntamiento de Guadalajara no se incluyó ningún dictamen de factibilidad elaborado por el SIAPA, aunque la validación que le fue requerida a la CNA sí fue exhibida ante esta institución, como consta en el oficio BOO.E.54.4.2-213, suscrito por el gerente regional de esa dependencia federal, ingeniero Ramón Arturo García Mayén.

Previamente a la validación solicitada, la CNA emitió el oficio BOO.E. 54. 4. 1/300, del 21 de agosto de 1997, firmado por el gerente regional, ingeniero Ramón Arturo García Mayén, en el que da a conocer una serie de opiniones en relación con los dictámenes de las empresas contratadas por los promoventes de la obra, y les requiere que, una vez que cuenten con la determinación precisa del nivel freático, deberán ser presentadas a la CNA para sancionarlas y aprobarlas.

En el contenido de este documento se advierte que, además de la visita que realizó esa dependencia federal al lugar, de excavar 3.50 metros y no encontrar escurrimientos, no existe ninguna afirmación de su parte en el sentido de que las obras no afectan los mantos freáticos que proveen de agua al manantial El Barreno, ya que al final hacen la observación de que una vez que cuenten con la determinación precisa del nivel freático, así como del proyecto de las obras hidráulicas, se deberán presentar a esa CNA para sancionarlas y aprobarlas en su caso.

Sin embargo, el 23 de septiembre de 1997, mediante oficio BOO.E.54.4.2-213, el Gerente Regional de la CNA emitió recomendaciones para la obra El Pabellón, basadas en los resultados de las pruebas de permeabilidad aplicadas por la empresa Orva Ingeniería SA de CV y de la memoria de cálculo presentada para determinación del nivel freático, además de los resultados de los trabajos de exploración en el terreno, realizados por Suelos y Control, SA de CV. Esa gerencia opinó que con base en los aspectos hidráulico e hidrológico, no existía inconveniente en que se ejecutara el proyecto presentado; por ello, validó la aprobación del Plan de Urbanización Colomos-Acueducto (apartado 8 iv de antecedentes y hechos).

Hay que aclarar que las citadas empresas fueron contratadas por el promotor de la obra, según los documentos reseñados en este apartado. Por lo tanto el resultado de la validación se sujetó a la parcialidad con la que se condujeron aquéllas en la elaboración de los dictámenes requeridos para aprobar el proyecto; estos estudios debieron haberse comparado y corroborado con otras opiniones de iguales características emitidas por autoridades competentes, como la Coese u otras dependencias con los mecanismos técnicos necesarios para hacerlo.

De lo anterior se infiere la posible responsabilidad de funcionarios de la CNA al emitir una opinión trascendental para la ecología de la zona metropolitana de Guadalajara, sin tener la plena certeza — con base en peritajes elaborados por la misma dependencia— de que los resultados de los dictámenes hechos por la empresas contratadas por los promotores de El Pabellón fueran reales. Por ello esta Comisión Estatal de Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera procedente que su homóloga nacional conozca de la probable responsabilidad de servidores públicos de la CNA en los presentes hechos, por ser la competente para investigar y resolver quejas por presuntas violaciones a derechos humanos que involucren a servidores públicos del ámbito federal.

En cuanto a la intervención de la Coese, el artículo 5° de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala la competencia del gobierno del estado y de los municipios en la regulación de actividades no consideradas altamente riesgosas, pero que por los efectos que puedan generar dañen ecosistemas o al ambiente, y del aprovechamiento racional, la prevención y el control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal.

Para identificar la competencia de la Coese debemos señalar que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece en sus artículos 3°: “Para el despacho de los asuntos que competan al Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado se auxiliará de las secretarías y dependencias, organismos y entidades que señalen la Constitución Política del Estado, las leyes que de ella emanen, la presente Ley y las demás disposiciones jurídicas vigentes en el Estado”; artículo 48: “A efecto de atender a las tareas de concertación social y coordinación gubernamental en materias altamente prioritarias, el Ejecutivo dispondrá lo necesario, para el efecto de regular adecuadamente la operación y permitir el adecuado funcionamiento, entre otras, de las siguientes instancias: I. Comisión Estatal de Ecología ...”. Entre las disposiciones jurídicas a que se refiere el artículo 3° en cita, se encuentra la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la cual, establece obligaciones para la Coese.

Pese a lo anterior, esa dependencia, en oficio 018/0060/98 enviado a esta Comisión Estatal de Derechos Humanos el 16 de enero de 1998, por conducto de su titular, ingeniero Ramón Humberto González Núñez, precisó que no eran de su competencia las actividades de validación de la obra El Pabellón, con lo cual pretendió desligarse de las obligaciones impuestas en los artículos enunciados.

Es inaceptable que la Coese no haya intervenido en el trámite de aprobación del Plan Parcial Colomos-Acueducto, en el que se involucraban aspectos de medio ambiente y ecología. Además, resulta ilógico que su director haya manifestado que no eran competentes en materia de impacto ambiental en la obra El Pabellón, y que carecía de la información técnica correspondiente (evidencia 1), ya que dicha dependencia sí podía conocer del asunto, de acuerdo con el artículo 3° del decreto que la crea: “La Comisión tendrá en particular las siguientes atribuciones: [...] fracción II. Fomentar la

conciencia ecológica a través de la educación ambiental, en la sociedad jalisciense; [...] fracción IV. Estudiar la situación actual de los ecosistemas que conforman el Estado de Jalisco; fracción V. Formular programas de protección al ambiente y de equilibrio ecológico; fracción VI. Formular programas de restauración del ambiente y equilibrio ecológico”.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos señala la probable responsabilidad en que incurre el titular de la Coese, por no cumplir con lo dispuesto en la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en relación con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, ya que su intervención resultaba de suma trascendencia para lograr preservar la ecología de la zona.

Hay que aclarar que la opinión de la CNA, en el sentido de considerar procedente el proyecto El Pabellón, no es obstáculo para señalar que la aprobación de parte del Cabildo de Guadalajara del Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto no fue acertada, ya que el Plan de Desarrollo Urbano de la Zona 2 “Minerva” (evidencia 10), en su artículo 16, es claro y terminante en cuanto a las áreas de prevención ecológica:

Corresponden a las porciones territoriales de la Zona 2 (Minerva) donde los ambientes naturales no han sido alterados significativamente por la acción humana y que por cuestiones de carácter ambiental y equilibrio ecológico deben quedar sujetas de protección según lo dispuesto por el artículo 46 fracción VI y artículo 53 fracción V de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y se refiere específicamente a las áreas conexas con los arroyos, escurrimientos y manantiales de Los Colomos en una superficie de aprox. 37 has. consignadas en torno a los nueve manantiales.

En estas áreas, que se destinan a mantener el equilibrio ambiental, por sus características naturales y paisajísticas, no se permite, en términos generales, grado alguno de intervención humana, ya que su preservación es fundamental para la existencia de los manantiales de este acuífero.

Ese mismo plan reconoce las áreas de protección de acuíferos y las define como:

Artículo 19. Son las áreas requeridas para la conservación y el mejoramiento de los mantos acuíferos, incluyendo las obras de infiltración para la recarga acuífera, que en la Zona 2 (Minerva) se refiere al acuífero de Los Colomos, determinado según estudios en los que se sustentó el decreto 11605 del Congreso del Estado, comprendido en la porción norponiente de este Centro de Población de acuerdo al perímetro formado por las siguientes vialidades: avenida Acueducto, eje de la avenida Patria, avenida de las Américas, avenida Montevideo, calle Alberta, calle Chaco, avenida Nueva Escocia, avenida Pablo Neruda, límite de la Unidad Revolución, así como del parque de Los Colomos, Paseo del Vallado, Paseo de los Parques, con una superficie de aproximadamente 265 has.

Es evidente que el predio en donde se ubicaría El Pabellón estaba señalado en la descripción referida como área de protección de acuíferos. El mismo plan advierte que en el perímetro antes descrito se aplicarán una serie de normas y restricciones con el objeto de salvaguardar el acuífero y garantizar su recarga acuífera, las cuales serán determinadas en los planes parciales de urbanización respectivos.

Con relación al agua que se infiltra en la zona, hay que recordar que expertos en ecología no dudan en afirmar que el agua dulce es y será cada vez más el elemento natural más importante para el desarrollo en el mundo. Por ello, su escasez implica el problema ambiental y político de mayor trascendencia que deberán enfrentar millones de personas para sobrevivir.

La contaminación de las corrientes de agua es el fruto venenoso y perseverante de las diversas actividades económicas, a las que se suma el crecimiento desordenado de los asentamientos

humanos. Aun las aguas subterráneas son atacadas por la filtración de metales pesados y diversos productos químicos que la urbanización provoca. De esta manera, junto con los ríos y lagos, se ven amenazados los acuíferos subterráneos, que ya muestran una peligrosa contaminación que ha comenzado a deteriorar la calidad de vida de la población y afecta los ecosistemas.[7]

Al aprobar el Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto no se consideró lo anterior. El área anexa a Los Colomos y en especial donde se construyó El Pabellón ha sido transformada para beneficio de unos cuantos, sin pensar que en el futuro las consecuencias se revertirán contra todos. Como se ha visto, el Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto autoriza en forma específica la construcción del centro comercial y de servicios El Pabellón; ello se comprueba con los escritos presentados por los apoderados de Edificaciones Santa Isabel, en los cuales solicitan el permiso de construcción (evidencias 2-iii y 2-v). Las autoridades que aprobaron el proyecto y los propios promotores debieron considerar que no sólo hay que conservar los manantiales, sino también el entorno natural que los genera y alimenta. Por esta razón, toda norma y señalamiento debieron ser estrictos en lo que respecta a obras de urbanización y edificación, sobre todo aquellas que alteran la topografía del lugar o sus condiciones geológicas o hidrológicas, que son las que propician que la mayor parte del suelo sea altamente permeable y principal receptor de los escurrimientos superficiales, corrientes y almacenamiento del agua subterránea.

Esto convierte a Los Colomos en el mayor suministro de agua para una parte considerable de la ciudad. Este líquido no sólo es de la mejor calidad, sino que, por su ubicación dentro de la zona metropolitana de Guadalajara, adquiere un valor inestimable si se relaciona con lo costoso y problemático que resulta traer desde lugares distantes los volúmenes cada vez mayores de este vital líquido para Guadalajara, lo cual pone en riesgo, entre otras cosas, el vaso lacustre de Chapala y su entorno.

Estas circunstancias se consideraron en el proyecto de Ley del Plan Parcial de Urbanización y Control de la Edificación para la Protección Ecológica de la Zona de Los Colomos, al referir:

Para la determinación del área, se consideró la composición geológica del sitio que arrojó los diferentes grados de conservación y protección al acuífero según la naturaleza del suelo y subsuelo; la conformación topográfica, cuya clasificación en diferentes grados de pendientes genera áreas no aptas a la urbanización o con diferentes restricciones a la misma, la vegetación, los recursos hídricos potenciales del área, la imagen natural actual del medio, los actuales usos de suelo, las necesidades de la ciudad respecto a áreas libres públicas, obras de infraestructura y servicios existentes, tipos de urbanización del entorno inmediato, tenencia del suelo y en fin el potencial del área para absorber su integración al área urbana de la forma más benéfica posible.

Preocupa a esta Comisión la falta de conciencia hacia las preservación del ambiente de los particulares que promovieron el proyecto y de las autoridades que lo aprobaron. Los niveles dramáticos que alcanza el valle de México son un anticipo de lo que puede suceder en la zona metropolitana de Guadalajara. Allá, los problemas ambientales actuales son el resultado de la empecinada destrucción de los recursos naturales y la ecología regional y se resumen de la siguiente manera: la deforestación, denudación y erosión de sus suelos; desaparición de áreas verdes y lagos; deshidratación de acuíferos, lo que provoca la ruptura de la estructura del subsuelo, hundimientos, agrietamientos y fallas que desarticulan la estabilidad de las edificaciones; la explosión demográfica, acompañada de la expansión acelerada de la mancha urbano-industrial que rebasa ya los límites razonables de tamaño para el control ordenado y equilibrado de su desarrollo. El rápido crecimiento de la población ha generado una demanda creciente de agua para todos los usos, lo que ha contribuido al agotamiento de las fuentes tradicionales y obligado a las autoridades a importar agua de otras cuencas cada vez más lejanas, mediante costosas obras de captación y conducción. A pesar de ello, se sigue padeciendo en el estiaje de escasez de este elemento, así como de la sobreexplotación de los acuíferos, con las consecuencias ya apuntadas: hundimientos e inundaciones. La expansión de la mancha de asfalto y concreto, además de aumentar la

contaminación del aire que se respira, reduce la infiltración del agua de lluvia y el aprovechamiento eficiente y racional de nuestros recursos.[8]

Ninguna de estas circunstancias fue considerada en el caso que analizamos. Es verdad que la zona metropolitana de Guadalajara abarca una extensión menor que el valle de México, pero es preciso reconocer, como una realidad de repercusiones serias, el hecho de que algunos de los fenómenos antes enumerados se presentan ya en nuestro entorno y aumentarán si no se previenen unos, y se les pone freno a los ya existentes.

Independientemente de lo anterior, el 26 de julio de 1997 se publicó en el periódico oficial El Estado de Jalisco la versión resumida de los Planes Parciales de Urbanización del Distrito Urbano 2 “Minerva”(evidencia 12), entre los que se encuentra el Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto. De éste se desprende que en el polígono 15, donde se localiza el predio en el cual se construyó El Pabellón, el uso de suelo se considera mixto distrital, de intensidad baja y plurifamiliar vertical, densidad baja; de acuerdo con la tabla de zonificación del propio documento, el uso de ese suelo es compatible con vivienda plurifamiliar vertical, plurifamiliar horizontal y unifamiliar, de comercio y servicios básicos, comercio y servicios especializados, centros de diversión, oficinas en pequeña escala, oficinas en general, etcétera. Con fundamento en estas disposiciones, se derogó el Plan de Desarrollo Urbano de la Zona 2 “Minerva”, y se contravino la Ley Estatal que aprueba el Plan Parcial para la Urbanización y Control de la Edificación para la Protección Ecológica de la Zona de Los Colomos, como ha quedado antes abundantemente señalado.

Lo anterior dio lugar a la expedición de la licencia de construcción en favor de los promotores del centro comercial El Pabellón, el 20 de octubre de 1997 (evidencia 8-i) y, lo que es preocupante, estos nuevos planes autorizan que los predios aledaños corran la misma suerte.

Legislación nacional e internacional en la materia

A las irregularidades advertidas por esta Comisión se suma la falta de sensibilidad social con la que los servidores públicos involucrados aplicaron el imperio que les fue delegado, como lo demuestran en la aprobación del Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto (evidencia 11), pues contravienen lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 4º: “[...] Toda persona tiene derecho a la salud...”; y el artículo 25: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación [...] Bajo criterios de equidad social y productividad 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”.

También se violaron diferentes preceptos legales establecidos en las leyes estatales mencionadas en el cuerpo de esta recomendación, así como lo dispuesto en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigente cuando ocurrieron los hechos, la cual, en forma general, señala en sus artículos 1º, 8º, 13, 30, 31, 35, 47 y 50, que su objeto es regular la preservación y restauración del equilibrio ecológico, además de la protección al ambiente y patrimonio cultural en el estado de Jalisco. También establece los criterios ecológicos para llevar a cabo la política en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente; la obligación que tienen las administraciones estatal y municipales de atender dichos criterios; la posibilidad de nombrar áreas de protección, como reservas ecológicas, mediante la imposición de las limitaciones que determinen las autoridades competentes para realizar en ellas sólo los usos y aprovechamientos socialmente necesarios.

Además, determina los objetivos para designar áreas naturales protegidas de carácter estatal o municipal; asimismo, define a las zonas sujetas a conservación ecológica como aquellas constituidas por el Estado y sus municipios, por ser áreas circunvecinas a los asentamientos humanos, en las que

existan uno o más ecosistemas en buen estado de conservación, destinadas a preservar los elementos naturales indispensables al equilibrio ecológico y al bienestar general. De manera global, establece las condiciones para el aprovechamiento racional del agua y la protección del suelo del Estado

De la misma forma, se contravino lo estipulado en el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), aprobado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 17 de noviembre de 1988, ratificado por México el 12 de diciembre de 1995 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de septiembre de 1998: “Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”.

También, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del 16 de diciembre de 1966, ratificado por nuestro país el 23 de marzo de 1981 y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de mayo del mismo año, en su artículo 12.1: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, y en el artículo 12.2: “Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: ... b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente”.

Los anteriores derechos se encuentran tutelados a su vez en los artículos 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece: “Esta Constitución, la 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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”; y 4° de la Constitución Política para el Estado de Jalisco: “[...] se reconocen como derechos de los individuos que se encuentren en el territorio del Estado de Jalisco, los que se enuncian en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y en los Tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el gobierno federal haya firmado o de los que celebre o forme parte”.

Respecto de los tratados internacionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene en la siguiente tesis:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. [...] No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las

entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P.C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA”; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999.

Además del derecho internacional ratificado por México en materia de ecología, existen criterios éticos y de orden declarativo que son fuente del derecho y que tampoco fueron considerados, entre los que se encuentran:

La Declaración de México sobre la Preservación del Medio Ambiente en América Latina y el Caribe, fue fruto de la Primera Conferencia Interparlamentaria sobre el Medio Ambiente en América Latina y el Caribe, que se celebró en la ciudad de México del 23 al 25 de marzo de 1983, y en la que participaron Argentina, Brasil, Cuba, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Perú, Uruguay, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, República Dominicana y Venezuela. En dicha Declaración se apunta: “... La encrucijada actual reclama solidaridad activa y participativa de la comunidad internacional y, en consecuencia, es preciso destinar fondos para hacer posible el desarrollo y la protección del medio ambiente en forma paralela”.

La conclusión final de la Conferencia refiere que los participantes promoverán que sus gobiernos desarrollen un sistema de planeación democrática relativo al medio ambiente y adopten medidas de evaluación del impacto ambiental de las obras de infraestructura para proteger los mantos acuíferos, cuidar las zonas de captación de las presas, preservar los bosques y conservar el suelo, como condiciones para que se den normalmente procesos hidrológicos locales y regionales y como la mejor forma de asegurar el desarrollo de estos recursos naturales.

La resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1962, titulada “Soberanía permanente sobre los recursos naturales”, adoptada por nuestro país ese mismo día, declara que el derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales debe ejercerse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo.

La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, adoptada por México el 11 de diciembre de 1969, establece que el progreso y el desarrollo en lo social deben encaminarse a la continua elevación del nivel de vida, tanto material como espiritual, de todos los miembros de la sociedad, dentro del respeto y del cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, mediante el logro de los objetivos principales, entre los que destaca el artículo 17, que refiere:

a) La adopción de medidas para acelerar el proceso de industrialización, [...], teniendo debidamente en cuenta sus aspectos sociales, en interés de toda la población, [...] las medidas para superar los efectos sociales adversos que pueden derivarse del desarrollo urbano y de la industrialización, incluyendo la automatización, el mantenimiento de un equilibrio adecuado entre el desarrollo rural y el urbano y, más especialmente, las medidas para sanear las condiciones de vida del hombre,

particularmente en los grandes centros industriales.

La Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, fruto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, proclama principios que consisten principalmente en lo siguiente: el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar; tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras; los recursos naturales de la tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga. En las regiones en que exista el riesgo de que la tasa de crecimiento demográfico o las concentraciones excesivas de población perjudiquen el medio ambiente o el desarrollo, deberán aplicarse políticas demográficas que respeten los derechos humanos fundamentales y cuenten con la aprobación de los gobiernos interesados.

En esta misma reunión se emitió una declaración que estableció que se deben orientar los actos en todo el mundo atendiendo con mayor solicitud las consecuencias que puedan tener para el medio ambiente, ya que, de no hacerlo, se pueden causar daños inmensos e irreparables al medio ambiente del que depende la vida. La defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa. Será menester que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos ellos participen equitativamente en la labor común. Corresponderá a las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la mayor parte de la carga en cuanto al establecimiento de normas y la aplicación de medidas en gran escala sobre el medio ambiente.

En la Declaración sobre la Utilización del Progreso Científico y Tecnológico en Interés de la Paz y en Beneficio de la Humanidad, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, y adoptada por México el 10 de noviembre de 1975, se proclamó que todos los estados adoptarán medidas tendentes a extender a todos los estratos de la población los beneficios de la ciencia y tecnología, y a protegerlos, tanto en lo social como en lo material, de las posibles consecuencias negativas del uso indebido de ese progreso.

Los gobiernos latinoamericanos y los especialistas reunidos clarificaron los conceptos de procesos ecológicos y sistemas vitales en una reunión sobre el tema ambiental celebrada en Cocoyoc, México, en 1984, los cuales se explicaron en ocho puntos básicos: el ecosistema o región geográfica (cuenca hidrográfica) constituye la unidad básica para el desarrollo; los recursos naturales y los seres humanos deben tratarse sobre una base legal como elementos de un sistema total; deben crearse mecanismos que procuren una participación de todas las personas interesadas o afectadas por el proceso de desarrollo; éste debe prestar atención de modo fundamental a las necesidades básicas de la población humana: alimentos, agua, salud, recursos, educación y derechos humanos; las tecnologías que se utilicen en el proceso de desarrollo deberán respetar los procesos ecológicos, por lo que deberán evaluarse antes de su implementación; toda acción humana deberá realizarse de tal manera que mantenga la productividad de la biosfera y los estratos de la superficie del planeta tierra, en los que funcionan los ecosistemas terrestres y acuáticos, de los que depende la vida; las actividades humanas deberán llevarse a cabo de tal manera que utilicen sabiamente la energía y los materiales de la tierra, y respeten, mantengan y conserven los procesos naturales que producen y hacen los recursos naturales y la energía; y el desarrollo deberá respetar y mantener la diversidad de la vida natural y de las vidas humanas, para poder mantener la disponibilidad de opciones para ésta y las futuras generaciones.

La creación de estos instrumentos (legislación, tratados, convenciones, pactos, principios y declaraciones vigentes tanto en el ámbito nacional como internacional) está inspirada en la protección del medio ambiente y la ecología del entorno. En contraste, los conceptos señalados en el

Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto, así como los demás concebidos para el mismo fin, y que dieron lugar a la aprobación del proyecto El Pabellón, antepusieron los intereses económicos y personales de los empresarios promotores al bienestar colectivo de los habitantes de la zona metropolitana de Guadalajara.

Es necesario hacer hincapié en el grave riesgo ecológico que las autoridades propiciaron, al colocar satisfactores económicos y de recreación artificial por encima de los intereses de vida que otorga la naturaleza, medios no renovables que en un futuro, sino es que desde ahora, harán falta para vivir.

Otro de los efectos negativos de las formas actuales de la modernización es la alienación de la población urbana y de las realidades del hábitat; incluso los habitantes de las ciudades han olvidado de dónde proceden sus alimentos.[9] A partir de esa gran contradicción económica y ecológica se cuestionan las formas dominantes del desarrollo, ya que se ha dado prioridad al de carácter cuantitativo (el llamado crecimiento económico) y se ha descuidado el hábitat humano,[10] que consiste en una relación de armonía con el entorno natural en el que el hombre desarrolla su vida.

En la medida en que la ciencia y la tecnología sean desarrolladas en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, lograrán su objetivo de proveer a la humanidad los satisfactores que se buscaron con su creación.

La condición primordial para preservar la civilización humana y su existencia es la convivencia pacífica entre ésta y su medio ambiente, relación que siempre deberá procurar la irrestricta preservación y protección de la ecología de nuestro entorno.

Gabriel de Jesús Varela Rizo en su texto “Bioética medioambiental y derechos humanos” señala que:

El desarrollo industrial se ha acompañado de la destrucción del medio ambiente y la biodiversidad, de manera paulatina al principio y más rápida en los últimos decenios. Pero ¿cómo es posible que en nuestra especie, con el alto desarrollo de inteligencia humana, nos encontremos al borde del abismo y al mismo tiempo no se realizan esfuerzos para evitarlo?

La respuesta es, en forma paralela al intelecto, el hombre está dotado de emociones y pasiones positivas y negativas. De estas últimas sobresale la ambición desmedida de poder y riquezas, que avasalla sin consideración ni respeto algunos para con los grandes grupos humanos vulnerables de la población mundial ni para con las diferentes formas de vida, vegetales y animales, así como tampoco para con la materia inerte que complementa el entorno y que es de importancia equiparable.[11]

Argumentos similares fueron advertidos por el Comité Técnico Consultivo del Bosque Los Colomos, integrado por investigadores y académicos de la Universidad de Guadalajara, encabezados por el rector general, doctor Víctor Manuel González Romero, y coordinados por el arquitecto Agustín Parodi Ureña, rector del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño de esa Casa de Estudios. Dicho Comité emitió sus opiniones sobre el Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto (evidencia 4), las cuales no fueron consideradas por la autoridad municipal de la administración trienal que aprobó la obra.

El Comité concluyó que con la aprobación de dicho plan y la posterior expedición de la licencia de construcción de la obra El Pabellón, se violaron diversas leyes estatales y planes de desarrollo urbano, y se dañaron el medio ambiente y la ecología de la zona conurbada y de Los Colomos.

Esta razonable opinión, sustentada en investigaciones de expertos de la Universidad de Guadalajara, no fue tomada en cuenta, aun cuando la legislación estatal en materia de desarrollo urbano impone obligaciones a la autoridad en el sentido de hacer partícipe a la sociedad y sus integrantes en el

desarrollo urbano del estado. El dictamen del Comité fue elaborado con la participación de todas las dependencias, organismos y promotores participantes en la planificación, aprobación y construcción de El Pabellón, y se escucharon las opiniones de los participantes; en virtud de ello, no se puede afirmar que las conclusiones del Comité Técnico Consultivo del Bosque de Los Colomos fueron parciales, pues se emitieron en forma aceptablemente colegiada. Determinaron que el trámite de aprobación del Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto y la posterior expedición de la licencia de construcción fueron ilegales.

El actual director de Obras Públicas del Ayuntamiento de Guadalajara, Andrés Velazco González, manifestó a personal de este organismo (evidencia 13) que los dictámenes que sustentaron el citado plan pertenecieron a los promotores de El Pabellón y fueron presentados ante la Dirección de Obras Públicas, oficina donde fueron revisados, con base en la consulta al SIAPA, la Coese y la CNA, para finalmente aprobarlos.

Esta Comisión considera que existieron claras irregularidades en el procedimiento anterior: primero, porque no se tiene la seguridad plena de que los datos proporcionados en los dictámenes de las empresas contratadas por los promotores de la obra, sean reales y no se encuentren viciados por el interés económico que los particulares le impongan por encima de los de la colectividad. Y en segundo término, porque tanto la Coese como el SIAPA no emitieron opinión definitiva, es decir, el director de la Coese aceptó de manera expresa no haber intervenido en la valoración de los dictámenes, en tanto que no existe en el expediente enviado por el Ayuntamiento de Guadalajara a la CEDHJ el dictamen de la factibilidad definitiva del SIAPA.

Lo anterior demuestra que no se cumplió el procedimiento que el Director de Obras Públicas del Ayuntamiento de Guadalajara aseguró se llevó a cabo para la valoración de los dictámenes que sustentaron el Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto.

Asimismo, se observa que se desestimaron las consecuencias de una decisión que autorizó una obra que afectaba un área ya de por sí dañada. Esta situación fue considerada por los promotores de la Ley Estatal que aprueba el Plan Parcial para la Urbanización y Control de la Edificación para la Protección Ecológica de la Zona de Los Colomos, cuando realizaron el proyecto de esa ley, pues establecieron que la obligación de la administración pública respecto de los recursos naturales era “no dejar que cada una de las partes que incidirán en el área en cuestión tome las medidas a su conveniencia, ya que ello revertiría en nefastos resultados para la conservación de la zona debido, como se dijo, a su gran vulnerabilidad a los efectos negativos de la urbanización cuando ésta se da sin responder a las demandas naturales del lugar”. Premisa que, como ya se dijo, no aplicaron los servidores públicos involucrados.

Nulidad de los actos

La aprobación del Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto no fue un acto jurídico-legislativo de carácter general para una zona determinada, sino para un predio específico que interesaba económicamente a particulares, acción que en todo momento faltó al fin primordial a que debe obedecer la creación de una ley, consistente en la reglamentación de un acto que afecta a la sociedad, a la que se busca de todas formas proteger, pero no en forma individual, sino de manera colectiva.

Al incumplir las disposiciones que establecen la Ley Estatal que aprueba el Plan Parcial para la Urbanización y el Control de la Edificación para la Protección Ecológica de la Zona de Los Colomos, y la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, el Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto no tiene validez y, por ende, es ineficaz. En efecto, el Código Civil del Estado de Jalisco, que por ser ley supletoria de toda la legislación estatal de conformidad con su artículo 2º, es aplicable en el presente caso, establece en sus artículos 10: “Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público no tendrán valor, excepto en los casos en que la ley disponga lo contrario”; 1759:

“La nulidad hace ineficaces los actos jurídicos, y puede ser absoluta o relativa”; y 1763: “El acto jurídico afectado por nulidad absoluta produce efectos provisionales, los que serán destruidos retroactivamente cuando se decreta por autoridad judicial, y por ser de orden público, no es susceptible de revalidarse por confirmación ni por prescripción, pudiendo invocarse por todo afectado”.

Más aún, va en contra de las disposiciones contenidas en el libro segundo, título primero, capítulo III, artículos 41, 44, y 45 del Código Civil del Estado de Jalisco, que en lo sustancial señalan que el patrimonio del ser humano del presente y de las futuras generaciones se compone de los aspectos económico, moral y social; este último está integrado por los ecosistemas, ya que de su equilibrio dependen la vida y el sano desarrollo productivo, por lo que se consideran de orden público e interés social la preservación y restauración del equilibrio ecológico; de ahí que con aprobar el Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto no se cumplió con esas premisas y se vulneró el patrimonio social de los habitantes de la zona metropolitana de Guadalajara, así que, según la legislación invocada, ese acto legislativo está afectado de nulidad absoluta.

Conforme a estas disposiciones, tanto el Ayuntamiento de Guadalajara como la Procuraduría de Desarrollo Urbano en el Estado, desde el momento en que advirtieron irregularidades en la aprobación del Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto y la expedición de la licencia de construcción del centro comercial El Pabellón, estaban en posibilidad de acudir ante la autoridad jurisdiccional competente para demandar la nulidad absoluta de esos actos, con la ventaja de que en aquel tiempo la obra aún no finalizaba, acción que no llevaron a cabo; sin embargo, actualmente y dado que los actos referidos no son susceptibles de convalidarse vía caducidad o prescripción, las citadas autoridades pueden analizar la conveniencia —ante la consumación de los hechos y la adquisición de derechos de naturaleza laboral por parte de terceros que no intervinieron en forma alguna con su voluntad en la celebración y funcionamiento de la obra—, conforme a sus atribuciones, de demandar jurisdiccionalmente la nulidad absoluta y, en caso de proceder, obtener la invalidez e ineficacia de los actos y, como consecuencia, que las cosas vuelvan a su estado original, aunque lo más provisto de sentido común ahora será preservar lo que no se ha afectado aún y que las autoridades ejerzan el deber de vigilancia que les corresponde.

Reparación del daño

La reparación del daño de un hecho consumado como el que nos ocupa, es difícil de plantear; no obstante, se puede lograr con acciones firmes de las autoridades referidas, tendentes a la protección definitiva de los predios aledaños al centro comercial para evitar una situación similar a la de El Pabellón. La mejor opción es que los incluyan como parte de la zona protegida del bosque de Los Colomos, para que en lo sucesivo sean estrictamente respetados en sus usos y destinos, los cuales deben estar regulados en planes preestablecidos.

Por otra parte, las autoridades a las que corresponda un deber de supervisión deben crear un vínculo con los beneficiados directos de la obra (comerciantes y empresarios), para que exista una estrecha vigilancia y coordinación en la elaboración, ejecución y seguimiento de medidas ecológicas y de saneamiento con respecto al centro comercial El Pabellón, medidas que sean determinadas con legalidad y legitimidad por los organismos técnicos representativos de la sociedad civil y de las autoridades ecológicas competentes; de esta forma se evitarán que se filtren al subsuelo sustancias que puedan afectar los procesos de recuperación de agua en los manantiales de Los Colomos y cualquier riesgo de consecuencias generales.

En resumen, los argumentos y evidencias anteriores revelan que el Ayuntamiento de Guadalajara durante la administración 1995-1997, por conducto de las dependencias encargadas, o no reunió los elementos de juicio suficientes para tener la certeza de que, al aprobarse el Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto, primero, no se incumplía ninguna norma; segundo, no se causaba deterioro alguno en el medio ambiente y la ecología —aspectos de interés colectivo—; y tercero, no

existían restricciones en el predio para la edificación, o dejó de tener esos elementos en cuenta en la determinación a la que llegó. Por consiguiente, la intención de modificar los usos del suelo por parte del Cabildo de Guadalajara durante esa administración fue, como se ha mencionado en todo momento, autorizar la construcción de la obra, y actuar en beneficio de los promotores de ésta por encima de los intereses públicos de la sociedad a la que se deben las autoridades municipales.

Esta conducta, al igual que la del Procurador de Desarrollo Urbano del Estado en aquella época y del Director de la Coese, las cuales fueron ya analizadas, son contrarias al artículo 61 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, que establece la obligación de todo servidor público para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, y en forma más específica, cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión; además, cumplir con las obligaciones que le impongan otras leyes y reglamentos.

En cuanto a la participación en los hechos de la dependencia encabezada por Ignacio Alfonso Rejón Cervantes, director de Padrón y Licencias del Ayuntamiento de Guadalajara, esta Comisión considera, con base en las constancias que él mismo aportó a este organismo al rendir su informe, que no se acreditó violación a los derechos humanos de su parte, ya que el trámite para la expedición de la licencia de construcción se efectuó en la Dirección de Obras Públicas del mismo ayuntamiento y no en la dependencia que él dirige.

b) Conclusiones

1. En el trámite para la aprobación de la obra El Pabellón, los servidores públicos Mario Farid Bitar Alatorre y Érik Gerardo Mier Saad, secretario de Control de Construcción y director de Control de la Edificación y Urbanización, respectivamente, de la Dirección de Obras Públicas del Ayuntamiento de Guadalajara, incumplieron el artículo 205 de la Ley de Desarrollo Urbano, al expedir un permiso provisional, que además fue condicionado, para la construcción de la obra, mediante un convenio con el propietario del inmueble donde se construyó El Pabellón.

Mario Farid Bitar Alatorre suscribió el dictamen de trazos, usos y destinos (evidencia 2-iv), mediante el cual se autorizaron los usos del suelo en los términos solicitados por los promotores de El Pabellón, y se fundamentó en el Plan de Desarrollo Urbano de la Zona 2 “Minerva”, vigente en ese momento, que determinaba que los usos para la zona eran habitacional unifamiliar densidad mínima, áreas de conservación intensa y conservación media y prohibían la construcción de comercios especializados. Por el contrario, en el mismo dictamen se estableció que sí se cumplían las modificaciones asentadas en el Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto, no obstante que este plan define que el motivo de su creación era la construcción de un centro comercial y de servicios, el que definitivamente es especializado, situación a todas luces carente de sustento jurídico, además de que se inició su vigencia seis días después de la elaboración del dictamen que en el pretendía sustentarse.

2. El Cabildo del Ayuntamiento de Guadalajara autorizó la expedición del Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto, no obstante que:

-Discrepaba con el Plan de Desarrollo Urbano de la Zona 2 “Minerva”.

-Dadas las condiciones de conservación ecológica de la zona, no se le dio la intervención al Gobernador del estado, para que éste, en su caso, directamente o a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano, aprobara, diera su visto bueno o determinara la procedencia de una obra que pone en peligro la conservación del medio ambiente, atribuciones que de conformidad con los artículos 10, 12 y 91 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado le corresponden. También es cierto que esta Secretaría debió actuar oficiosamente, lo cual no ha sido del dominio público, por lo que

cabe investigar por la Contraloría del Estado si fue o no omisa.

-No observaron las limitaciones de dominio asentadas en la escritura pública del predio donde fue construido el centro comercial El Pabellón (evidencias 2-ii y 16).

-Se violaron las disposiciones que marca la Ley Estatal que aprueba el Plan Parcial para la Urbanización y el Control de la Edificación para la Protección Ecológica de la Zona de Los Colomos, que dispone que el lugar donde se realizó la obra se considera de conservación ecológica y con restricciones para su edificación.

-Contravino la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la local del Estado de Jalisco, además de instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por México, como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como criterios éticos y de orden declarativo, como la Declaración de México sobre la Preservación del Medio Ambiente en América Latina y el Caribe; la resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas; la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social; la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, y ordenamientos legales estatales como la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley de Desarrollo Urbano del Estado.

3. La intención de la autoridad municipal al aprobar el Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto fue en todo momento la expedición de la licencia de construcción del proyecto El Pabellón, sin evaluar correctamente los resultados de los dictámenes necesarios para la aprobación del proyecto, que fueron elaborados a instancias de los promotores de la obra. La decisión irresponsable de los servidores públicos involucrados, integrantes del Cabildo de Guadalajara en la administración de César Coll Carabias —designados por el propio pueblo y cuyos bienes y seguridad protestaron proteger—, fue favorecer los intereses de los promotores, por lo que actuaron con parcialidad. Su conducta incluso puede encuadrarse como generadora de responsabilidad administrativa y, en su caso, penal, de acuerdo con la legislación de ecología en el estado, al no salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que les impone el hecho de ser servidores públicos, según la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco.

4. Por su parte, el entonces procurador de Desarrollo Urbano, Gabriel Casillas Moreno, fue omiso al no intervenir conforme a los atributos que le impone la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, en los términos ya mencionados, ante las autoridades competentes para dar a conocer y promover las acciones correspondientes, con motivo de las irregularidades en la aprobación del Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto y la construcción del centro comercial El Pabellón, y de esa forma evitar un daño en el ecosistema de la zona de Los Colomos. Con el incumplimiento de las funciones establecidas en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, dejó de proteger los intereses colectivos, consistentes en el derecho que tiene todo ser humano a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado; además, vulneró el régimen jurídico al no sostener los principios rectores de la planeación nacional y estatal.

5. El director de la Coese, ingeniero Ramón Humberto González Núñez, al no intervenir en la revisión de los dictámenes que sustentaron el Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto y en su trámite de aprobación, así como en la expedición de la licencia de construcción, impidió que se tomaran en consideración los criterios ecológicos necesarios en toda decisión de gobierno cuando estén de por medio los intereses de la colectividad.

No obstante lo anterior, la apertura de un procedimiento administrativo en contra tanto de los integrantes del Cabildo de Guadalajara de la administración 1995-1997, como de Mario Farid Bitar Alatorre y Érik Gerardo Mier Saad, en aquel tiempo secretario de Control de la Construcción y

director de Control de la Edificación y Urbanización, respectivamente, de Obras Públicas del Ayuntamiento de Guadalajara, no es posible, debido a que de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, la responsabilidad administrativa a la fecha se encuentra prescrita; al efecto el artículo 65 de la misma señala:

Las facultades para exigir la responsabilidad administrativa prescribirán en seis meses si el daño causado no excede de cincuenta veces el salario mínimo vigente en la zona metropolitana de Guadalajara, o si la responsabilidad fuese leve y no estimable en dinero. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en responsabilidad o a partir del momento en que hubiere cesado si fuere de carácter continuo, en los demás casos, prescribirán en tres años con tres meses.

De tal forma que al tratarse de hechos graves, debido a la cantidad de personas afectadas, el término aplicable sería el último de los señalados, el cual a la fecha ha transcurrido.

Por lo anterior, de conformidad con los artículos 4° y 10 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 66, 72, 75 y 88 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 2°, 3°, fracciones VIII y IX, 61, fracciones I y XVII; 62 y 65 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco; 106 y 107 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 983, fracciones I, II, V y XVI, y 992 del Reglamento Orgánico del Municipio de Guadalajara, se emiten las siguientes:

III. PROPOSICIONES

Recomendaciones

Al gobernador constitucional del estado de Jalisco, ingeniero Alberto Cárdenas Jiménez:

Primera. Que de acuerdo con las atribuciones que le otorga la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, y con lo dispuesto en el artículo 22, fracción III, en relación con el 23, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, participe a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano en la aprobación, ejecución, control, evaluación y revisión, en forma conjunta con el Ayuntamiento de Guadalajara, de los actuales planes parciales y de los que se expidan en lo sucesivo para la utilización parcial o total de la zona de Los Colomos, considerada como un área de conservación ecológica.

Segunda. Que propicie, de acuerdo con sus atribuciones, que se estudie la posibilidad de que los terrenos aledaños al construido como centro comercial y que fueron afectados con el cambio de usos del suelo por los actuales Planes Parciales de Urbanización en la zona, pasen a formar parte del área del bosque de Los Colomos y de esta manera gocen de una protección ecológica estricta.

Tercera. Que inicie investigación para deslindar la responsabilidad administrativa del arquitecto Gabriel Casillas Moreno, ex procurador de Desarrollo Urbano, con base en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, por omitir investigaciones y en su caso interponer los recursos correspondientes, al enterarse de las irregularidades en la elaboración y aprobación del proyecto El Pabellón, no obstante que son atribuciones que le competen al cargo que ejercía, conforme lo establece el artículo 433 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado.

Cuarta. Que inicie investigación para deslindar la responsabilidad administrativa del ingeniero Ramón Humberto González Núñez, director de la Coese, con base en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, por no intervenir en la revisión de los dictámenes que sustentaron el Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto y en su trámite de aprobación, así

como en la expedición de la licencia de construcción, ya que con esto impidió que se tomaran en consideración los criterios ecológicos necesarios en toda decisión de gobierno cuando estén de por medio los intereses de la colectividad, conforme lo previene el decreto que crea dicha institución.

Al procurador de Desarrollo Urbano del Estado, arquitecto Jaime Cuevas Adame:

Quinta. Que con base en las atribuciones que le otorga el título octavo de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, inicie las investigaciones correspondientes y proceda a interponer los medios de impugnación y defensa previstos en el artículo 415 de esta ley ante las autoridades competentes, en favor de los habitantes de la zona conurbada de Guadalajara, por haberse vulnerado sus derechos humanos con la aprobación del Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto y con la licencia de construcción del centro comercial El Pabellón.

Sexta. Que intervenga en el ámbito de sus atribuciones en la revisión de los actuales Planes Parciales de Urbanización de la Zona 2 "Minerva", los cuales autorizan los usos de suelo comercial y de servicios en la misma zona, y que pueden provocar daños al área ecológica de Los Colomos si son hechos como actividades especializadas.

Al actual Cabildo del Ayuntamiento de Guadalajara:

Séptima. Que retome los acuerdos elaborados en sesión de Cabildo del 19 de noviembre de 1998, consistentes en:

-Observar en lo futuro las limitaciones de dominio impuestas para el fraccionamiento Santa Isabel, segunda sección, que se consignan en las escrituras públicas correspondientes.

-Iniciar de inmediato la revisión del Plan Parcial Colomos-Acueducto, con el propósito de garantizar la protección y preservación del patrimonio ambiental de la ciudad y hacer las modificaciones que tiendan a proteger las áreas que abastecen los manantiales de la zona, tal como el legislador lo consideró al expedir la Ley que aprueba el Plan Parcial de Urbanización y Control de la Edificación para la Protección Ecológica de la Zona de Los Colomos, ya que el primero de ellos faculta la expedición de nuevas licencias en los predios que se encuentran en similares circunstancias que el construido como centro comercial.

Octava. Que participe, de acuerdo con las atribuciones que le otorga la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, en la aprobación, ejecución, control, evaluación y revisión, en forma conjunta con el Gobernador del estado —a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado—, de los actuales planes parciales y de los que se expidan en lo sucesivo, para la utilización parcial o total de la zona de Los Colomos, considerada como un área de conservación ecológica.

Novena. Que cree un órgano con capacidad técnica, científica y jurídica, encargado de emitir los dictámenes y estudios técnicos para la aprobación de planes parciales, cuando con motivo del interés público de la obra así se amerite, y no delegar esa facultad en los particulares que tengan intereses ajenos a los de la colectividad. De esa forma, la sociedad tendrá la certeza de que se cumplió no sólo con las normas de planeación urbana, sino con las expectativas ecológicas en la aprobación de cualquier acto de gobierno.

Décima. Que vincule a los beneficiados directos (comerciantes y empresarios) con la construcción de la obra El Pabellón, mediante una estrecha vigilancia, y colaboración, para que intervengan en la elaboración, ejecución y permanente seguimiento de medidas ecológicas y de saneamiento para el predio, que sean determinadas por los organismos técnicos representativos de la sociedad civil en

coordinación con las autoridades ecológicas competentes.

Undécima. Que formule, de proceder, la denuncia correspondiente ante la Procuraduría General de Justicia del Estado, para que se inicie la investigación y persecución de los delitos ambientales que en su caso se hayan cometido con estos hechos, conforme al artículo 107 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Se exhorta al contralor general del estado, contador público Jorge Preciado Martínez, para que investigue y determine la responsabilidad en que hubiere incurrido la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado en razón de los hechos que motivaron esta recomendación.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, inspirada en la necesidad de fomentar una conciencia general en los distintos ámbitos de la sociedad para que se exija la creación de nuevas normas necesarias y la aplicación puntual de las ya existentes, tendentes a proteger el suelo, el agua y el aire, formula esta recomendación, que tal vez no modificará el daño ocasionado hasta la fecha, pero sí contiene un mensaje claro para que en lo subsecuente se evite seguir deteriorando el medio ambiente.

Las recomendaciones que esta Comisión emite tienen el carácter de públicas, por lo que esta institución podrá darlas a conocer a los medios de comunicación (artículos 79 de la ley que la rige y 91 de su Reglamento Interior).

Con fundamento en el artículo 72 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se solicita a las autoridades a las que van dirigidas estas recomendaciones que en diez días, contados a partir de que surta efecto su notificación, informen a esta institución si fueron o no aceptadas. En caso afirmativo, en los quince días siguientes remitan las constancias que acrediten su cumplimiento. Esta Comisión puede hacer públicas tanto la negativa como su ejecución (artículo 92 de su Reglamento Interior).

Al emitir la presente recomendación no se pretende descalificar a las autoridades a las que se dirige; al contrario, su intención es cumplir el compromiso que tiene este organismo de velar para que la actuación de los servidores públicos se apegue a los principios jurídicos, éticos y morales que deben inspirar cada acto de gobierno en los regímenes democráticos, pues es preocupación de la sociedad a la que servimos preservar un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado para los habitantes de la zona metropolitana de Guadalajara y para todo el estado. Asimismo, para que a las futuras generaciones les sean respetados sus derechos de manera plena.

María Guadalupe Morfín Otero

Presidenta

* Esta recomendación se refiere, en algunos casos, a hechos ocurridos en administraciones anteriores a su gestión, pero se les dirige en su carácter de titulares actuales para que tomen las providencias señaladas.

1. Cf. Víctor Martínez Bullé Goiri, "El derecho a la salud, como un derecho humano", en Memoria del seminario Salud y Derechos Humanos, México, CNDH, 1991, p. 46, citado en Raquel Gutiérrez Nájera, Introducción al estudio del derecho ambiental, México, Porrúa, 1998, p. 343.

2 Alberto Blanco Uribe Quintero, "El derecho al ambiente, un mero derecho humano", ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Ambiental, Santa Cruz de la Sierra,

Bolivia, 1993; citado en Raquel Gutiérrez Nájera, op. cit., p. 344.

*Integrado por los rectores de los centros universitarios de Arte, Arquitectura y Diseño; de Ciencias Sociales y Humanidades; de Ciencias Exactas e Ingeniería; y de Ciencias Biológicas y Agropecuarias; así como por académicos e investigadores de esta misma institución educativa.

* El Plan Parcial de Urbanización Colomos-Acueducto se refiere a éste como: Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Guadalajara del Distrito 2; Plan de Centro de Población del Distrito Urbano 2 Minerva; y Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Guadalajara del Distrito 2 Minerva. Corresponde también al señalado por el SIAPA en su opinión técnica como Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población de la Zona 2 Minerva, y al citado como Plan Municipal de Desarrollo Urbano Distrito 2 “Minerva” por el dictamen de trazos, usos y destinos expedido por la Dirección de Obras Públicas del Ayuntamiento de Guadalajara, identificado como evidencia 6-i. Para no suscitar confusión lo llamaremos Plan de Desarrollo Urbano de la Zona 2 “Minerva”, de acuerdo con el decreto publicado el 8 de junio de 1995 en el periódico oficial El Estado de Jalisco.

[3] Alberto Cárdenas Jiménez, “Introducción”, en Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 1995-2001, Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco, 1995.

[4] Marcos Arana Cervantes, Agua para todos, la lucha de una ciudad por apagar su sed, Gobierno del Estado de Jalisco y Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana, Talleres Offset Larios, Guadalajara, 1980, pp. 42-46.

[5] Cf. Gutiérrez Nájera, op. cit., p. 48.

[6] Manuel Bejarano Sánchez, Obligaciones Civiles, 3ª ed., México, Oxford University Press-Harla, 1998, p. 235.

[7] Iván Restrepo, “La crisis del agua en México”, en Iván Restrepo (comp.), Agua, salud y derechos humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995, pp. 9 -10.

[8] Gerardo Cruikshank García, “Proyecto Lago Texcoco”, en Iván Restrepo, op. cit., pp. 332-334.

[9] Kenton Miller, Planificación de parques nacionales para el ecodesarrollo en Latinoamérica, Madrid, FEMPA/Fundación para la Ecología y la Protección del Medio Ambiente, 1980, citado en Raquel Gutiérrez Nájera, op. cit., p. 50.

[10] Gutiérrez Nájera, op. cit., p. 50.

[11] Gabriel de Jesús Varela Rizo, “Bioética medioambiental y derechos humanos”, en Jorge Alonso, Bernardo Bátiz y Gabriel García Colorado (coordinadores), Los derechos humanos y los retos del nuevo milenio, ITESO, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, Tlaquepaque, 1999, p. 358