

RECOMENDACIÓN NO. 18/2022

SOBRE LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS AL MEDIO AMBIENTE SANO, AGUA Y SANEAMIENTO Y VIVIENDA ADECUADA, POR LA INVASIÓN, DESMONTE Y RELLENO DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS ESTATALES Y SITIOS RAMSAR HUMEDALES DE MONTAÑA “LA KISST” Y “MARÍA EUGENIA”, EN AGRAVIO DE LOS HABITANTES DE SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS, CHIAPAS.

Ciudad de México, 31 de enero de 2022.

**MTRA. MARÍA LUISA ALBORES GONZÁLEZ
SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**

**DRA. BLANCA ALICIA MENDOZA VERA
PROCURADORA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE**

**ING. GERMÁN ARTURO MARTÍNEZ SANTOYO
DIRECTOR GENERAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA**

**DR. RUTILIO CRUZ ESCANDÓN CADENAS
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE CHIAPAS**

**DR. OLAF GÓMEZ HERNÁNDEZ
FISCAL GENERAL DEL ESTADO DE CHIAPAS**

CC. INTEGRANTES DEL H. AYUNTAMIENTO DE SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS, CHIAPAS

Distinguidas personas servidoras públicas:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, segundo párrafo, 6º, fracciones I,

II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y 128 a 133 y 136, de su Reglamento Interno; ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/6/2020/7193/Q**, relacionado con la falta de medidas para la protección, conservación y preservación de los humedales “La Kisst” y “María Eugenia” en San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, en términos de lo establecido en los artículos 4°, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 78 y 147 de su Reglamento Interno, 68, fracción VI, y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 3, 11 fracción VI, 16 y 113 fracción I, párrafo último, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Los datos referidos se pondrán en conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto en el que se describirá el significado de las claves utilizadas, quien tendrá el compromiso de dictar las medidas de protección correspondientes.

3. En la presente Recomendación, para una mejor comprensión del presente documento, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas son los siguientes:

CALIDAD	CLAVES
Quejosa o Quejoso	QV
Procedimiento Administrativo	PA
Asentamiento Irregular	AI
Juicio de Amparo	JA

4. De igual manera, la referencia a diversas instituciones y ordenamientos se hará con acrónimos o abreviaturas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las que podrán identificarse como sigue:

DENOMINACIONES	ACRÓNIMOS O ABREVIATURAS
Gobierno del Estado de Chiapas	Gobierno Estatal
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	CNDH

DENOMINACIONES	ACRÓNIMOS O ABREVIATURAS
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	SEMARNAT
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	PROFEPA
Comisión Nacional del Agua	CONAGUA
Fiscalía General de Justicia del Estado de Chiapas	Fiscalía General de Chiapas
Fiscalía Ambiental del Estado de Chiapas	Fiscalía Ambiental de Chiapas
Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio	POET
Sistema de Agua Potable y Alcantarillado Municipal de San Cristóbal de Las Casas, en Chiapas	SAPAM
Procuraduría Ambiental del Estado de Chiapas	PAECH
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU	Comité DESC
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	INEGI
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	CONEVAL
Secretaría de Medio Ambiente e Historia Natural	SEMAHN
Diario Oficial de la Federación	DOF
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política
Convención Relativa a los humedales de Importancia Internacional	Convenio Ramsar

DENOMINACIONES	ACRÓNIMOS O ABREVIATURAS
NORMA Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo	NOM-059-SEMARNAT
Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe	Acuerdo de Escazú

5. Para facilitar la pronta referencia de los distintos rubros que integran la presente Recomendación, se presenta el siguiente índice:

	Párrafos
I. HECHOS.	6
II. EVIDENCIAS.	9
III. SITUACIÓN JURÍDICA.	36
IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE PRUEBAS.	49
A. Concepto e importancia de los humedales.	51
B. Los humedales en México y su régimen de protección.	56
C. Situación de los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”	63
a. Régimen jurídico de aguas nacionales.	73
b. Régimen jurídico de ordenamiento urbano y ecológico.	87
c. Régimen jurídico de áreas naturales protegidas.	112
D. Derecho humano al medio ambiente sano.	135
a. Violaciones al derecho humano al medio al medio ambiente sano por infracción al Convenio Ramsar	148
b. Afectaciones relativas al régimen de áreas naturales protegidas y ordenamiento aplicable a los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”.	158
c. Afectaciones relativas al deterioro del componente hídrico.	181
d. Afectaciones en los procedimientos de inspección y vigilancia.	197
E. Derecho humano al agua y saneamiento.	208
a. Afectaciones relativas a la inadecuada preservación y gestión del componente hídrico y sus bienes inherentes.	219
b. Afectaciones en el acceso, calidad y disponibilidad del agua.	236
F. Derecho humano a la vivienda adecuada.	249
a. Afectaciones relativas a la planeación urbana y ordenamiento en los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”.	258
b. Afectaciones en seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad, habitabilidad, lugar y asequibilidad.	269
V. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL.	279

VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.	286
A. Restitución.	293
B. Satisfacción.	297
C. Medidas de no repetición.	302
VII. RECOMENDACIONES.	

I. HECHOS.

6. El 17 de junio de 2020, QV1, QV2 y QV3, representantes de organizaciones de la sociedad civil en Chiapas, presentaron un escrito ante esta Comisión Nacional, en el cual manifestaron diversas afectaciones derivadas de la ausencia de medidas para la protección y conservación de los humedales de montaña “La Kist” y “María Eugenia”, ubicados dentro del área urbana de San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

7. Asimismo, refirieron que pese a establecerse medidas para su protección dentro del régimen de zonificación municipal, incluirlos como áreas naturales protegidas en la jurisdicción del Gobierno Estatal y estar inscritos esos humedales de montaña como sitios Ramsar, el fraccionamiento de la zona y crecimiento de la mancha urbana se han acelerado en los últimos años. Situación que representa un riesgo para la viabilidad de dichos ecosistemas e impactos notables en la biodiversidad, particularmente las especies protegidas por la NOM-059-SEMARNAT, pérdida y/o disminución de los servicios ambientales que prestan los humedales, entre ellos el suministro y calidad de agua, toda vez, que estos abastecen de agua al 70% del municipio.

8. Finalmente puntualizaron la falta de certidumbre sobre la acción de las autoridades municipales, estatales y federales, ante estas irregularidades, las cuales han sido omisas, permisivas y poco eficientes en el desarrollo de sus funciones, como entes garantes del resguardo, protección y preservación de estos ecosistemas complejos.

II. EVIDENCIAS.

9. Escrito de queja presentado por QV1, QV2 y QV3 el 27 de mayo de 2020 en la Oficina Foránea de este Organismo Nacional en San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

10. Acta circunstanciada de 6 de octubre de 2020, en la que se hizo constar una reunión llevada a cabo entre autoridades del Gobierno Estatal y personal de este Organismo Nacional el 30 de septiembre de 2020, así como una reunión y dos

recorridos en el área de los humedales con autoridades municipales el 1º de octubre de 2020.

11. Acta circunstanciada de 12 de octubre de 2020, en la cual se hicieron constar entrevistas y recorridos efectuados con Q2, Q1 y Q3 los días 1º y 2 de octubre de 2020.

12. Oficio SGPA/DGIRA/DG/04568, suscrito el 8 de octubre de 2020 por la Dirección General de Riesgo e Impacto Ambiental en la SEMARNAT, en el cual se informó sobre la evaluación de dos proyectos a efectuarse en el área de los humedales, detallando la existencia de un procedimiento con autorización condicionada y el segundo denegado.

13. Oficio SGPA/DGGFS/712/1550/20, suscrito el 8 de octubre de 2020 por la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos en la SEMARNAT, referente a la inexistencia de autorizaciones en materia de cambio de uso de suelo en terrenos forestales en áreas de los humedales.

14. Oficio SGPA/DGVVS/05809/20 de 9 octubre de 2020, en el cual la Dirección General de Vida Silvestre en la SEMARNAT informó no haber participado en los procedimientos que determinaron la declaratoria de los humedales, al tratarse de un área natural protegida de competencia estatal.

15. Memorándum DAJ/413/2020 suscrito el 9 de octubre de 2020 por la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas en la SEMARNAT, en el cual se informó que dicha instancia no participó en los procedimientos que determinaron la declaratoria de los humedales, por corresponder a un área natural protegida de competencia estatal.

16. Oficio B00.5.04-6292 de 12 de octubre de 2020, en el cual la Gerencia de Descentralización y de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la CONAGUA remitió el informe solicitado y anexó lo siguiente:

16.1. Memorando B00.2.01.-0331, signado el 6 de octubre de 2020 por la Gerencia de Servicios a Usuarios, por el cual se remitió información relativa a concesiones y permisos Registro Público de Derechos de Agua en el Municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, inexistencia de información sobre declaratorias de propiedad nacional de los cuerpos de agua ubicados en los humedales, además de la realización de siete visitas de inspección, de las

cuales derivaron seis procedimientos administrativos, tres de ellos con resoluciones en las que se impusieron multas.

16.2. Memorando B00.7.01-165, firmado el 6 de octubre de 2020 por la Gerencia de Aguas Subterráneas, referente a información de cuencas hidrológicas correspondientes al municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, los acuíferos y disponibilidad media anual de agua en diversos años, así como la caracterización de los humedales de acuerdo con la Ley de Aguas Nacionales. Finalmente, la inscripción en septiembre de 2020 de “La Kist” y “María Eugenia” en el Inventario Nacional de Humedales.

16.3. Memorando B00.813.00.-163/2020, suscrito el 9 de octubre de 2020 por el Organismo de Cuenca Frontera Sur, en el cual se informó que las corrientes que alimentan a los humedales considerados como propiedad nacional, cronología de la disponibilidad media anual de agua en la zona, listados de concesiones y asignaciones de descargas de aguas, minutas de trabajo interinstitucional relativas a la atención de quejas sobre los humedales, al igual que actos de inspección y vigilancia realizados por esa dependencia.

17. Oficio B00.5.04.-06380 de fecha 16 de octubre de 2020, mediante el cual el Gerente de Descentralización y de Transparencia y de Acceso a la Información Pública de CONAGUA, remitió el informe solicitado además de adjuntar lo siguiente:

17.1. Memorando B00.6.01.-077 de fecha 14 de octubre 2020, suscrito por la Gerencia de Cooperación Internacional de CONAGUA, en el que se detalló que esa instancia es la encargada de recabar información a las áreas técnicas de esa Comisión para la integración de los informes relativos al cumplimiento del Convenio Ramsar.

18. Oficio FDH/2025/2020 de 14 de octubre de 2020, en el cual la Fiscalía General de Chiapas informó sobre las carpetas de investigación, denuncias recibidas derivadas de actividades dentro de los humedales, así como las acciones y mesas de trabajo efectuadas con otras autoridades federales, estatales y municipales.

19. Oficio PFPA/5.3/2C.18/06638, de fecha 21 de octubre de 2020, suscrito por la Delegación Federal de PROFEPA en Chiapas, en el que informó sobre acciones consecuentes a la realización de obras y actividades en la zona de humedales, así como la confirmación de incidencia en el cumplimiento de dos objetivos del Plan Estratégico Ramsar 2016-2020.

20. Oficio SEMAHN/UAJ/046/2020 de 23 de octubre de 2020, en cual la SEMAHN informó el estatus actual de las áreas naturales protegidas “La Kisst” y “María Eugenia”, las documentales pertinentes, juicios de amparo interpuestos contra esa dependencia estatal, así como acciones en colaboración con autoridades locales y federales.

21. Oficio 127DF/UJ/2823/2020 de 26 de octubre de 2020, en el que la Delegación Federal de la SEMARNAT en Chiapas informó que esa representación no ha autorizado ningún proyecto en materia de impacto ambiental, cambio de uso de suelo ni informes preventivos en terrenos pertenecientes a los humedales; al igual que acciones diversas de colaboración institucional con autoridades de los tres ámbitos de gobierno.

22. Oficio DMDH/ADH/297/2020, suscrito por la Defensoría Municipal de Derechos Humanos del Municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas el 3 de noviembre de 2020, por el que informó sobre la situación que guardan los humedales La Kisst y María Eugenia, las acciones emprendidas para su conservación, denuncias y trabajo en conjunto que han realizado con los gobiernos estatales y federales, además de gestiones legales realizadas en favor de los humedales.

23. Oficio PFPPA/5.3/2C.18/07387 de 17 de noviembre de 2020, suscrito por la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social en la PROFEPA, a través del cual remitió información en alcance al diverso PFPPA/5.3/2C.18/06638, además de adjuntar lo siguiente:

23.1. Oficio PFPA/14.5/8C.17.3/00363-2020 de 16 de octubre de 2020, suscrito por la Subdelegación Jurídica por el que informó las actuaciones de esa Procuraduría en cuanto a los actos de inspección, vigilancia y verificación, así como la atención a denuncias derivadas de irregularidades detectadas dentro del área correspondiente a los sitios Ramsar humedales de Montaña “La Kisst” y “María Eugenia”.

24. Oficio OFSCCCH/382/2020 de 17 de noviembre de 2020, a través del cual la Oficina Foránea en San Cristóbal de las Casas de esta Comisión Nacional remitió el escrito de queja ingresado por Q2 y otros, sobre inconformidades respecto de obras de relleno y construcción en los humedales.

25. Oficio PAECH/0184/2020 de 20 de noviembre de 2020, en el cual la PAECH detalló los actos de inspección y vigilancia efectuados el 8 y 9 de junio de 2020, así como la presentación de una denuncia ante la Fiscalía Ambiental de Chiapas.

26. Oficio BOO.5.03.-1769 de 25 de marzo de 2021, por el cual la Gerencia de Procedimientos Administrativos de la Comisión Nacional del Agua remitió un informe al que se acompañó lo siguiente:

26.1. Memorando BOO.813.04.1.-161/2021 de 9 de marzo de 2021, en el cual la Dirección de Asuntos Jurídicos del Organismo de Cuenca Frontera Sur indicó los antecedentes y atención brindados al estudio de la fragmentación y deterioro de los humedales.

26.2. Memorando BOO.813.02.3.-011/2021, firmado el 8 de febrero de 2021 por la Dirección de Asuntos Jurídicos del Organismo de Cuenca Frontera, referente a solicitudes presupuestarias con el objeto de atender la problemática de los humedales.

27. Acta circunstanciada de 8 de abril de 2021, elaborada por personal de la Oficina Foránea en San Cristóbal de las Casas de esta Comisión Nacional, relativa a gestiones de acompañamiento ante autoridades del orden federal, estatal y municipal en esa misma fecha, además de inspecciones en los humedales.

28. Oficio SGG/SSG/DDH/265/2021, firmado el 20 de abril de 2021 por la Dirección de Derechos Humanos en la Secretaría General de Gobierno de Chiapas, en el cual se detallaron los avances y acciones efectuadas por dependencias del Gobierno Estatal para dar seguimiento y atención a los humedales.

29. Oficio B00.5.03.-04479 de 15 de julio de 2021, a través de cual la Gerencia de Procedimientos Administrativos en la CONAGUA proporcionó información, y adjunto la siguiente documentación:

29.1. Memorando B00.813.08.04.-0244/2021, suscrito el 9 de julio de 2021 por la Dirección Técnica del Organismo de Cuenca Frontera Sur, referente a actividades tendientes a la delimitación del área de los humedales.

29.2. Memorando B00.813.02.-113/2021, suscrito el 9 de julio de 2021 por la Dirección de Administración del agua del Organismo de Cuenca Frontera Sur, relativo a concesiones, asignaciones y permisos en materia de aguas

nacionales, situados dentro y en los alrededores a los humedales, así como las omisiones e irregularidades detectadas por esa autoridad y el estado que guardan los procedimientos iniciados.

30. Oficio B00.5.03.-04793, signado el 20 de julio de 2021 por la Gerencia de Procedimientos Administrativos en la CONAGUA, por el que se remitió información en el alcance al diverso B00.5.03.-04479, adjuntando lo siguiente:

30.1. Memorando B00.7.000375 de 16 de julio de 2021, suscrito por la Dirección General Técnica de la CONAGUA, respecto del procedimiento para la delimitación del área correspondiente a los humedales de montaña, así como las acciones de monitoreo de la calidad de agua en dichos sitios.

31. Acta circunstanciada de 13 de septiembre de 2021, en la cual se hizo constar una reunión efectuada en la misma fecha entre el personal de la Comisión Nacional con personas servidoras públicas de la CONAGUA, en oficinas del Organismo de Cuenca Frontera Sur ubicadas en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

32. Acta circunstanciada de 13 de septiembre de 2021, relativa a una reunión de trabajo celebrada en esa fecha entre el personal de la Comisión Nacional con personas servidoras públicas adscritas a dependencias del gobierno federal y estatal.

33. Acta circunstanciada de 14 de septiembre de 2021, por la cual se hizo constar el recorrido efectuado en diversos puntos dentro de los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, por parte del personal de la Comisión Nacional con acompañamiento de personas servidoras públicas adscritas a la CONAGUA.

34. Acta circunstanciada de 14 de noviembre de 2021, en la que se hizo constar una reunión celebrada en esa fecha entre personal de la Comisión Nacional, Q1, Q2 y Q3 en las oficinas de la Oficina Foránea de San Cristóbal de las Casas.

35. Oficio SGG/SSG/DDH/993/2021, signado el 19 de octubre de 2021 por la Dirección de Derechos Humanos del Gobierno de Chiapas, por el que remite información correspondiente a la atención que ese gobierno estatal ha dado para atender la problemática de los humedales.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

36. Los humedales “La Kisst” y “María Eugenia” se ubican dentro del área urbana de San Cristóbal de las Casas, constituyendo importantes ecosistemas por sus aportaciones ambientales, hídricas, al igual que para la calidad de vida de la población, por su indiscutible valor ecológico y la provisión de recursos naturales destinados a la prestación de servicios públicos.

37. En 2006 el Gobierno del Estado de Chiapas publicó la Carta Urbana en la cual se encuentra actualmente vigente, en ella se establecieron los usos de suelo para el Municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, considerando a los humedales con uso de suelo de conservación ecológica, con la particularidad de estar rodeados de usos de suelo habitacional.

38. El Gobierno del Estado de Chiapas, en 2008 publicó en el Periódico Oficial del Estado el decreto por medio del cual se declara a los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, como Áreas Naturales Protegidas Sujetas a Conservación Ecológica, con observancia directa del Gobierno del Estado, posterior a esto, en 2011 se llevó a cabo la actualización de estas declaratorias. Los riesgos e impactos que enfrenten los humedales se contrastan con su inscripción como sitios Ramsar en los años 2008 (“La Kisst”) y 2012 (“María Eugenia”), aunque lejos de emprenderse medidas en los tres ámbitos de gobierno para proteger, preservar y remediar tales ecosistemas complejos (incluso a pesar de su reconocimiento bajo normas internacionales), se ha acelerado el proceso de abandono.

39. A partir de estas primeras reglamentaciones y reconocimiento como zonas de importancia ambiental, como Áreas Naturales Protegidas Sujetas a Conservación Ecológica dentro del ámbito estatal, estos humedales han sido objeto de impugnaciones por quienes residen en esos ecosistemas, como a continuación se especificó en el informe la SEMAHN:

Proceso	Estado	Fecha del expediente
JA 1	Sentencia ejecutoriada de amparo a favor del quejoso	2008
JA 2	Sentencia ejecutoriada de amparo a favor del quejoso	2011
JA 3	Sentencia ejecutoriada de amparo a favor del quejoso	2008
JA 4	Sentencia ejecutoriada de amparo a favor del quejoso	2008
JA 5	Sentencia ejecutoriada de amparo a favor del quejoso	2011
JA 6	Sentencia ejecutoriada de amparo a favor del quejoso	2011
JA 7	Sentencia ejecutoriada de amparo a favor del quejoso	2011

Proceso	Estado	Fecha del expediente
JA 8	Sentencia ejecutoriada de amparo a favor del quejoso	2011
JA 9	Sentencia ejecutoriada de amparo a favor del quejoso	2011
JA 10	Sentencia ejecutoriada de amparo a favor del quejoso	2012
JA 11	Sentencia ejecutoriada de amparo a favor del quejoso	2020
JA 12	Sentencia ejecutoriada de amparo a favor del quejoso	2011
JA 13	Sentencia ejecutoriada de amparo a favor del quejoso	2011
JA 14	Sentencia ejecutoriada de amparo a favor del quejoso	2011
JA 15	Pendiente de actualizar por COVID-19	2011
JA 16	Sentencia ejecutoriada de amparo a favor del quejoso	2011
JA 17	Sentencia ejecutoriada de amparo a favor del quejoso	2011
JA 18	Sentencia ejecutoriada de amparo a favor del quejoso	2011
JA 19	Sentencia ejecutoriada de amparo a favor del quejoso	2011
JA 20	Sentencia ejecutoriada de amparo a favor del quejoso	2011
JA 21	Se sobresee	2011
JA 22	Sentencia ejecutoriada de amparo a favor del quejoso	2011

40. Aunado a los juicios de amparo, otro factor que contribuyó a la invasión de los predios correspondientes a los humedales, son las modificaciones al uso de suelo de conservación ecológica a habitacional baja, usos mixtos, equipamiento y uso cultural, de los cuales se cuenta con al menos 7 registros de 2007, 2010, 2013, 2014 y 2015, las cuales cuentan con la particularidad de que, se realizaron en sesiones privadas y extraordinarias de Cabildo Municipal.

41. En cuanto a los procedimientos de verificación y vigilancia, en el ámbito de la autoridad municipal, se cuenta con registro que, desde el 2018 se instauraron 4 procedimientos administrativos los cuales derivaron de la ejecución de actividades de construcción y de relleno en humedales, las cuales no contaban con licencia de construcción, dándose la suspensión de las obras así como denuncia ante la Fiscalía General del Estado de Chiapas por quebrantamiento de sellos, encontrándose en trámite dichas investigaciones.

42. En el ámbito estatal la PAECH, cuenta con un registro del 8 de junio de 2020 sobre acciones de verificación en atención a una denuncia donde se exponen irregularidades presentes en las Áreas Naturales Protegidas Humedales de montaña “María Eugenia”, consistentes en relleno, construcción, apertura de caminos de acceso, cambio de uso de suelo electrificación, sin que estas actividades estuvieran amparadas por una autorización en materia de impacto ambiental, la cual se ingresó como denuncia ante la Fiscalía del Estado de Chiapas el 23 de septiembre de 2020, por delitos relacionados con obras de relleno en los humedales, cambios de usos de suelo en la Zona Sujeta a Conservación Ecológica

Humedales de Montaña “La Kisst” y “María Eugenia”, al igual que invasión y daños en el Área Natural Protegida Humedal de Montaña “María Eugenia”, principalmente su zona colindante con el manantial Navajuelos, daño en humedales provocado por asentamientos irregulares, entre otros.

43. La CONAGUA informó que cuenta con registro de inspección y vigilancia en las zonas de humedales y circundantes desde el año 2014, 2015, 2017 y 2018, de las cuales a 7 se les aplicó una sanción económica, como a continuación se detalla:

No.	i) fechas de visitas	ii) ubicación precisa en: Latitud Longitud	iii) omisiones o irregularidades detectadas	Medidas de seguridad, correctivas o de urgente aplicación	iv) procedimientos administrativos radicados	numero y copia de las respectivas documentales
1	28/03/2017	16.7139 -92.6455	Incumplimiento al Título de Concesión	No aplica	sancion economica	34
2	30/10/2014	16.714 -92.6455	No contar con el Título de Concesión	No aplica	sancion economica	22
3	07/03/2018	16.7311 -92.6448	Ninguna	No aplica	No aplica	35
4	16/06/2015	16.7211 -92.6411	Ninguna	No aplica	No aplica	12
5	16/06/2015	16.7202 -92.6413	Ninguna	No aplica	No aplica	12
6	16/06/2015	16.7214 -92.6434	Ninguna	No aplica	No aplica	12
7	16/06/2015	16.7204 -92.6448	Ninguna	No aplica	No aplica	12
8	16/06/2015	16.7336 -92.6528	Ninguna	No aplica	No aplica	12
9	16/06/2015	16.7359 -92.6522	Ninguna	No aplica	No aplica	12
10	16/06/2015	16.7337 -92.6519	Ninguna	No aplica	No aplica	12
11	16/06/2015	16.7348 -92.6519	Ninguna	No aplica	No aplica	12
12	17/06/2015	16.7332 -92.6532	Ninguna	No aplica	No aplica	12
13	17/06/2015	16.7329 -92.6533	Ninguna	No aplica	No aplica	12
14	18/06/2015	16.7141 -92.6251	Ninguna	No aplica	No aplica	11
15	18/06/2015	16.7149 -92.624	No contar con el Título de Concesión	Clausura de Aprovechamiento Aguas Subterráneas	sancion economica	23
16	18/06/2015	16.7123 -92.6123	No permitir el acceso a sus instalaciones	No aplica	sancion economica	16
17	18/06/2015	16.7123 -92.6123	No permitir el acceso a sus instalaciones	No aplica	sancion economica	17
18	18/06/2015	16.7266 -92.6366	Ninguna	No aplica	No aplica	13
19	16/06/2015	16.7112 -92.6135	No contar con el Título de Concesión	Clausura de Aprovechamiento Aguas Subterráneas	sancion economica	38
20	16/06/2015	16.7123 -92.6123	No contar con el Título de Concesión	Momento de la visita tiene sello de clausura por PROFEPA	sancion economica	25
21	17/06/2015	16.7123 -92.6105	Ninguna	No aplica	No aplica	11
22	17/06/2015	16.7136 -92.6199	Ninguna	No aplica	No aplica	11
23	17/06/2015	16.7133 -92.6206	No contar con el Título de Concesión	No aplica	Sin sancion	31
24	17/06/2015	16.7043 -92.6168	Ninguna	No aplica	No aplica	13
25	17/06/2015	16.7052 -92.6181	No contar con el Título de Concesión	No aplica	Sin sancion	31
26	18/06/2015	16.7263 -92.6362	Ninguna	No aplica	No aplica	13
27	18/06/2015	16.7263 -92.6363	Ninguna	No aplica	No aplica	14
28	18/06/2015	16.7336 -92.6543	Ninguna	No aplica	No aplica	13
29	18/06/2015	16.7336 -92.6548	Ninguna	No aplica	No aplica	14

Imagen tomada de oficio B00.813.00.-163/2020

44. En septiembre de 2020, son registrados los humedales de montaña “La Kisst” y “María Eugenia” al Inventario Nacional de Humedales, el cual tiene pendiente el oficializarse por medio de una declaratoria publicada en el DOF, encontrándose en el proceso de elaboración de estudios técnicos para delimitar hidrológicamente y establecer el perímetro de protección de la zona de humedales.

45. En cuanto a los actos de inspección y vigilancia, para el 2020 se realizaron 7 visitas de inspección (5 descargas residuales y 2 visitas por aprovechamiento), para el año 2021 fueron realizadas por parte de esa CONAGUA 16 visitas de inspección, de las cuales nueve se resolvieron con sanción administrativa y únicamente dos visitas cuentan con procedimientos administrativos en trámite. Se tiene contemplado, además, 30 visitas de inspección para 2022 y 27 para 2023.

46. A partir de las visitas de inspección y vigilancia se interpusieron 16 denuncias de las cuales 15 se ingresaron en la Fiscalía General de la República y 1 en la Fiscalía General del Estado de Chiapas, derivado de irregularidades encontradas, como son descargas de aguas residuales, explotación, uso o aprovechamiento de aguas de propiedad nacional, ecocidio y delito contra la biodiversidad, resaltando que dichas denuncias fueron interpuestas contra SAPAM y el Municipio de San Cristóbal de las Casas, derivado de estos actos administrativos se logró el establecimiento de 9 acuerdos reparatorios los cuales principalmente consisten en la regularización de todos sus títulos de asignación relativos al aprovechamiento de aguas nacionales, ocupación de zona federal y de descarga de aguas residuales.

47. Por otro lado, la PROFEPA informó haber tramitado un total de 46 expedientes de denuncia derivados de actos de verificación correspondientes a obras y actividades dentro del Sitio Ramsar humedales de montaña “La Kisst” y “María Eugenia”, promoviendo denuncias ante la Fiscalía General de la República para aquellos actos de inspección en los que no se ha permitido realizar las visitas o los presuntos infractores se han negado a recibir a los inspectores. Asimismo, la Delegación Federal de PROFEPA en Chiapas, cuenta con el antecedente de la apertura de 16 expedientes de los cuales 4 se resolvieron de manera sancionatoria, 9 no sancionatoria, 1 absolutorio, y dos en trámite, de igual manera reportan la recepción de 27 expedientes de denuncia popular en el periodo de 2015 a octubre de 2020, siendo las más recurrentes aquellas relativas a relleno de humedales.

48. Finalmente se cuenta con registro de 12 registros de atención por parte de la Fiscalía General de Estado, los cuales corresponden a 6 denuncias interpuestas por la SEMAHN y 6 al Municipio, por actos de relleno, construcción, cambio de uso de suelo invasión y daños en las Áreas Naturales Protegidas Humedales de montaña “La Kisst” y “María Eugenia”, las cuales fueron interpuestas entre 2019 y 2020, resaltando que se encuentran todas ellas en proceso de trámite.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE PRUEBAS.

49. Del análisis a las evidencias que integran el expediente CNDH/6/2020/7193/Q, en términos del artículo 42 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, se dispone de elementos que acreditan violaciones a los derechos humanos a un medio ambiente sano, agua y saneamiento y vivienda, en perjuicio de los habitantes del Municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

50. Antes de abordar las afectaciones señaladas en lo particular, es indispensable analizar el contexto que aquellas se suscitan, por lo que inicialmente procederá a abordarse las cuestiones relativas al concepto e importancia de los humedales, su régimen de protección, seguidas de los antecedentes y problemática actual que, en lo particular enfrentan los aquí analizados.

A. Concepto e importancia de los humedales.

51. Los humedales se definen como zonas donde el agua constituye el principal factor controlador del medio, la vegetación y la fauna asociados a él, caracterizados igualmente como sitios en los cuales la capa freática está situada en la superficie terrestre o cerca de ella, disponiendo por ello de áreas inundadas e inundables;¹ condiciones que, a su vez, inciden en la proliferación de biota, principalmente plantas enraizadas, con adaptaciones para tolerar la anegación. Por las diferentes características en sus regímenes hidrológicos, clima, procesos de formación del suelo y escenarios geomorfológicos, se han identificado diferentes clases de humedales alrededor del mundo.²

52. Bajo este criterio, las principales condiciones para identificar un humedal son: un suelo o sustrato saturado de manera temporal o permanente, el nivel freático somero o próximo a la superficie, presencia (por lo menos periódica) de vegetación acuática o hidrófita y, por ende, organismos únicos adaptados a las condiciones húmedas o dependientes de ellas. Ahora bien, es importante aclarar que, si bien se alude a ecosistemas húmedos como nota definitoria, también cuentan con importantes espacios de transición con “áreas secas”, lo cual es crucial para entender la delimitación territorial de los humedales como entornos variables y cambiantes, más allá de su núcleo acuático.³

53. Se trata, por tanto, de ambientes complejos y dinámicos con alta productividad y diversidad biológica, que además cumplen con un rol esencial al proporcionar un hábitat único para una amplia variedad (en un importante número endémica) de flora y fauna, espacios para la alimentación o reproducción de especies, además de albergar aves migratorias. Son fuente, sumidero y transformadores de materiales químicos y biológicos, contribuyen en la estabilización de suministros de agua en tanto mecanismos de recarga, al igual que en la depuración de las residuales,

¹ *Tipos de humedales*, Centro Regional Ramsar para la Capacitación e Investigación sobre Humedales para Hemisferio Occidental: <https://creho.org/humedales/tipos-de-humedales/>.

² Alejandro Berlanga, César, *et. al.*, “Esquema de clasificación de los humedales de México”, *Investigaciones Geográficas*, UNAM, 2008, número 66, agosto de 2008, pp. 25-46.

³ *Tipos de humedales*, *cit.*

además de indispensables para la protección de litorales, aunado a su capacidad en la captación de carbono y estabilizadores climáticos, en escalas locales y globales.⁴ De igual manera, brindan importantes servicios a las poblaciones humanas, al proveer medios de subsistencia para la alimentación y vivienda, contribuyen al ciclo integral del agua para consumo humano, en todo caso, propiciando condiciones de vida adecuadas en relación con el entorno.

54. El Convenio Ramsar, sin duda, el instrumento internacional más relevante para su protección caracteriza a los humedales en su artículo 1 como las *“extensiones de marismas, pantanos y turberas o superficies cubiertas de agua ya sean éstas de régimen natural o artificial, de forma temporal o permanente, de forma estancada o corriente, dulce, salobre o salada, incluyendo las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”*. Una definición bastante amplia, al abarcar intencionalmente entornos con distinta significación coloquial: charqueras, pantanos o manglares, reconociendo, también, una variable tipología de humedales por cuanto, a origen, localización, régimen de inundación o tipo de vegetación.

55. A partir de la definición de humedal del Convenio Ramsar y los documentos que derivan de ese instrumento se han reconocido, por lo menos, seis clases de humedales:⁵ i) *marinos*, lagunas costeras, costas rocosas y arrecifes de coral; ii) *estuarinos*, los cuales abarcan deltas, marismas de marea y manglares; iii) *lacustres*, asociados con lagos; iv) *ribereños*, adyacentes a ríos y arroyos; v) *palustres*, marismas, pantanos y ciénegas), finalmente vi) *artificiales*, denotando estanques de cría o granja, tierras agrícolas de regadío, depresiones inundadas salinas, embalses, estanques de grava, piletas de aguas residuales y canales. Al tratarse de ecosistemas complejos, se han planteado otras distinciones conceptuales dirigidas a su protección e intereses jurídicos vinculados, por ejemplo, las referentes a humedales urbanos o periurbanos, al igual que humedales subterráneos cársticos.

B. Los humedales en México y su régimen de protección.

56. En México, de acuerdo con la información del INEGI, hacia 2005 los humedales correspondían a un 6.5% del territorio nacional, cifra que da cuenta de la enorme importancia cuantitativa y cualitativa de esos ecosistemas, incluyendo dentro de esa

⁴ Alejandro Berlanga, César, *et. al.*, “Esquema de clasificación de los humedales de México”, cit.

⁵ ¿Qué son los humedales?, *Documento informativo Ramsar No. 1*, Conferencia de partes del Convenio Ramsar: <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/info2007sp-01.pdf>.

categoría a sitios como ciénagas y pantanos, lagunas costeras someras con sus pastizales marinos, marismas y oasis en los desiertos, manglares y petenes, humedales herbáceos de agua dulce (popales, tulares), palmares y selvas inundables. Todos ellos albergues de una enorme cantidad de especies de flora y fauna nativa o migratoria y, por tanto, alta biodiversidad.⁶

57. A nivel nacional existen diversas disposiciones que establecen la protección y preservación de estos importantes ecosistemas. Destaca en primer lugar la Ley de Aguas Nacionales, que a partir de sus reformas publicadas en el DOF el 29 de abril de 2004 incorporó la noción de humedales en el artículo 3 fracción XXX al definirlos como *“zonas de transición entre los sistemas acuáticos y terrestres que constituyen áreas de inundación temporal o permanente, sujetas o no a la influencia de mareas, como pantanos, ciénagas y marismas, cuyos límites los constituyen el tipo de vegetación hidrófila de presencia permanente o estacional; las áreas en donde el suelo es predominantemente hídrico; y las áreas lacustres o de suelos permanentemente húmedos por la descarga natural de acuíferos”*. Igualmente destaca el artículo 86 BIS 1 de esa Ley, introducido también a partir de las reformas de 2004, enfocada a la protección de los humedales afectados por los regímenes de flujo de aguas nacionales, éstas definidas por el artículo 27 constitucional, párrafo quinto.⁷

58. Otro instrumento nacional que los aborda como objetos de protección es la LGEEPA, en particular dentro de la noción de “humedales costeros” prevista en la numeral 3º fracción XIII Bis.⁸ Con mayor amplitud, la necesidad de evaluar el

⁶ *Los humedales en México. Oportunidades para la Sociedad*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2012:

<https://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Cecadesu/Libros/Humedales.pdf>

⁷ *“Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley [...]”*.

⁸ *“Ecosistemas costeros: Las playas, las dunas costeras, los acantilados, franjas intermareales; los humedales costeros tales como las lagunas interdunarias, las lagunas costeras, los esteros, las marismas, los pantanos, las ciénegas, los manglares, los petenes, los oasis, los cenotes, los pastizales, los palmares y las selvas inundables; los arrecifes de coral; los ecosistemas formados por comunidades de macroalgas y de pastos marinos, fondos marinos o bentos y las costas rocosas. Estos se caracterizan porque se localizan en la zona*

impacto ambiental de obras y actividades que se pretendan llevar a cabo en toda clase de humedal acorde al artículo 28 fracción X de esa Ley General. Por otro lado, la protección de flora en los humedales costeros, especialmente manglar, se incorpora explícitamente en el texto de la Ley General de Vida Silvestre desde 2007 (artículo 60 TER)⁹ así como la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable, los incluye como parte del ecosistema forestal selvático en el artículo 7 fracción LX BIS, desde 2020.

59. En el país hay 6,331 complejos de humedales (142 considerados de importancia internacional), destacando entre las entidades federativas aquellas con mayor superficie de humedales como Campeche (26%), Tabasco (16%), al igual que Chiapas y Veracruz (9% cada uno), conforme a los datos generados por el Inventario Nacional de Humedades y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO).

60. La pérdida y/o la degradación se produce tanto por las acciones humanas como por las amenazas naturales, en el primer caso, actividades antrópicas incluyen el drenaje, dragado y canalización de arroyos, el depósito de material de relleno, la construcción de diques y represas, la labranza para la producción agrícola, la explotación forestal, los contaminantes, la minería, la construcción, la escorrentía, el cambio de los niveles de nutrientes (aumento de los aportes de nutrientes y la consecuente eutrofización), la liberación de sustancias químicas tóxicas, la introducción de especies no nativas que muchas veces se transforma en una invasión de exóticas con fuerte impacto en el ecosistema, el pastoreo de animales domésticos y la urbanización.¹⁰

61. Las amenazas naturales son las relacionadas con la erosión, el hundimiento, así como los fenómenos hidrometeorológicos, éstos pueden aumentar su riesgo debido a los efectos del cambio climático, situación que se considera importante porque impacta directamente en la permanencia, distribución y variabilidad de las

costera pudiendo comprender porciones marinas, acuáticas y/o terrestres; que abarcan en el mar a partir de una profundidad de menos de 200 metros, hasta 100 km tierra adentro o 50 m de elevación”.

⁹ Artículo 60 TER.- Queda prohibida la remoción, relleno, trasplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.

Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior las obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.

¹⁰ Los humedales en México. Oportunidades para la Sociedad, cit.

especies de flora y fauna, así como la calidad de servicios ambientales que prestan los humedales.¹¹

62. Ya sea en el caso de las amenazas antropogénicas o de origen nacional, en todo caso, el eficiente ordenamiento y planeación urbana contribuyen a reducir la vulnerabilidad de centros de población ante inundaciones, por lo que resulta prioritario aplicar los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y de Uso de Suelo y Reglamentos de Ordenamiento Territorial especialmente en los municipios que presentan mayor vulnerabilidad, o bien que su población se encuentra asentada en zonas de riesgo alto.

C. Situación de los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”.

63. El municipio de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas se localiza en la región fisiográfica de los Altos de Chiapas, con una altitud media de 2,113 metros sobre el nivel del mar y superficie territorial aproximada de 375.12 km² (0,6 % del total del territorio estatal). Geográficamente comprende dos áreas: una parte principal, colindante al norte con los municipios de San Juan Chamula, Tenejapa y Huixtán, este con Huixtán y Teopisca, al sur Teopisca, Totolapa y San Lucas, mientras que al oeste con los municipios de San Lucas, Zinacantán y San Juan Chamula. La fracción restante colinda al norte con los municipios de Huixtán y Chanal, al este con Chanal y Amatenango del Valle; al sur con el municipio de Amatenango del Valle; al oeste con los municipios de Amatenango del Valle, Teopisca y Huixtán. La ubicación y delimitación del municipio se ilustra a continuación:

¹¹ *Idem.*



Imagen tomada de Mapa Digital INEGI

64. El 70% de la superficie municipal está ubicada en áreas accidentadas o montañosas, mientras que el resto corresponde a sectores planos o semi planos, consistentes en valles y mesetas. Su suelo se caracteriza por ser delgado y pedregoso. En las partes bajas de sus valles hay tierra negra, suelos arcillosos de color ocre y amarillo en las vegas de sus ríos, con aluviones oscuros. La presencia de los vientos alisios se manifiesta en bajas temperaturas, nublados y ligeras lloviznas, con un clima templado-húmedo.

65. Existen importantes eminencias montañosas de más de 2,500 metros de altura como son los cerros Tzontehuitz (2,880 msnm), Cerro Bolones (2,760 msnm), El Huitepec (2,740 msnm) y cerro Mitzitón (2,640 msnm), entre otros. En el valle de Jovel, donde se ubica la ciudad de San Cristóbal de Las Casas, destacan particularmente el cerro de Tzontehuitz y el Huitepec. Las principales corrientes de aguas superficiales del municipio son los ríos Amarillo y Fogótico, además de los arroyos San Felipe, Navajuelos, Chamula, Peje de Oro, Ojo de Agua y canal de la Tibia.

66. Antiguamente, los humedales de montaña ubicados en San Cristóbal de las Casas, Chiapas se extendían por gran parte del área que hoy día ocupa el espacio urbano, en un área aproximada de 600 hectáreas, disminuida y fragmentada en atención a procesos como el desarrollo urbano, la deforestación y las prácticas agrícolas que drenan y eutrofizan las aguas, acentuando su vocación inundable en

cada temporada de lluvias. Un factor que visibiliza la vocación original del territorio ha sido la histórica presencia de inundaciones, con registro histórico por lo menos desde 1592, ello como consecuencia del asentamiento urbano dentro del área de influencia de los humedales.

67. En 1973 San Cristóbal de las Casas, Chiapas sufrió una gran inundación, alcanzando el nivel del agua hasta una altura de tres metros, con afectaciones notables en los Barrios de San Ramón y San Diego, por lo que ante ese evento (y otros reportados con anterioridad), el Gobierno Federal dispuso la construcción del túnel para canalizar las aguas y que tiene una longitud de 4300 metros, cuya construcción finalizó en 1976. Sin embargo, la infraestructura de desfogue no disminuyó las inundaciones, que volvieron a presentarse 1982, 1991, 1992, 1993, 1996, 1997, 1998, 2000, 2001, 2005, 2010 y 2020, todas ellas ocasionadas por fenómenos climáticos (tormentas tropicales y huracanes) causantes de un aumento de cauce en los ríos, arroyos al igual que áreas de humedales. En estos últimos, tanto en sus zonas húmedas, de influencia como espacios desecados, impactados ostensiblemente por la invasión urbana.

68. Los humedales de montaña ubicados en San Cristóbal de las Casas, Chiapas son sistemas ecológicos de gran importancia para la conservación de la biodiversidad y regulación del clima, dado que en ellos se ubican manantiales importantes para el abasto de agua del 90% de la población de la ciudad, contribuyendo con servicios ambientales además de ayudar a la mitigación del cambio climático. Circunstancia que se ha tomado en cuenta para ser considerados como Áreas Naturales Protegidas. De igual manera, en los años 2008 y 2012 se designaron como humedales de importancia internacional bajo el Convenio Ramsar.

69. Además, en esa zona de humedales se encuentran especies previstas en la NOM-059-SEMARNAT, dentro de las categorías de peligro en extinción: tecolote barbudo (*Otus barbarus*) y el chipe rosado (*Ergaticus versicolor*); amenazadas: la culebra acuática (*Thamnophis proximus*), jilguero corona negra (*Carduelis atriceps*) y la chara de niebla (*Cyanolyca pumilo*); además de una sujeta protección especial, el escorpión de Morelet (*Mesaspis moreleti*).

70. Se destaca que, dentro del catálogo de la NOM-059-SEMARNAT se reportan igualmente especies endémicas, dentro de las categorías de peligro de extinción: popoyote o pez escamudo de San Cristóbal (*Profundulus hildebrandi*); amenazadas: nauyaca tzotzil (*Cerrophidion tzotzilorum*), culebra ocotera (*Adelphicos nigrilatus*) y

rana ladrona gris (*Eleutherodactylus glaucus*); el abaniquillo adornado de Chiapas (*Anolis anisolepis*) bajo protección especial.

71. Los humedales “La Kisst” y “María Eugenia” son también refugio de aves migratorias, como la cerceta ala azul (*Anas discors*) y garza grande (*Ardea alba*) que los utilizan como punto de parada o descanso durante sus recorridos. Por tal razón, esas áreas juegan un papel importante para las temporadas críticas de sobrevivencia como el invierno. Entre las especies residentes que dependen de este hábitat encontramos también a la garza azul (*Egretta caerulea*), el ralo de virginia (*Rallus limicola*), la gallineta común (*Gallinula chloropus*) y el sargento (*Agelaius phoeniceus*).¹²

72. A pesar de las disposiciones legales, los humedales, han estado sujetos a fuertes presiones en un proceso de degradación y pérdida, debido al crecimiento de la zona urbana, la invasión y relleno con fines de vivienda, así como el asolvamiento, causado por los arrastres de suelo y arenas provenientes de bancos de extracción, sumado a la deforestación de los cerros que forman parte de la cuenca, al interferir ese último proceso en las condiciones de recarga.

a. Régimen jurídico de aguas nacionales.

73. La principal característica de los humedales como ecosistemas vinculados con el componente hídrico deriva en la necesidad de conocer su situación a la luz del régimen jurídico del agua, sin ignorarse que ese conjunto de normas establece una serie de pautas para la protección especial de dichos entornos, en particular el artículo 86 BIS 1 de la Ley de Aguas Nacionales, introducido a partir de las reformas a ese ordenamiento publicadas en el DOF el 29 de abril de 2004.

74. Como se ha expuesto, el régimen jurídico del agua se funda en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, que de manera primaria establece los criterios para identificar los recursos hídricos sujetos a dominio público de la Nación, junto con sus correspondientes cauces, riberas o vasos. Precepto que, en el presente caso, se complementa por las disposiciones de Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento.

75. En este sentido, el humedal “La Kisst” está comprendido en el régimen de aguas nacionales al alimentarse superficialmente por el río Amarillo, considerado un

¹² Ficha Informativa del Sitio Ramsar “Humedales de Montaña María Eugenia”, 2010: <https://rsis.ramsar.org/RISapp/files/RISrep/MX2045RIS.pdf>.

afluente del Río Grijalva (indiscutiblemente, una corriente que desemboca en el Golfo de México), conforme a la declaratoria publicada en el DOF el 9 de julio de 1927. En tanto que “María Eugenia”, por su carácter de efluente de río Navajuelo (o Navajuelos) y el arroyo Corral de Piedra, éstos amparados por declaratoria publicada el 7 de diciembre de 1989 en el DOF, que reconoce la afluencia de esos cuerpos al ya señalado río Amarillo. De igual manera, la CONAGUA informó que ambos humedales se nutren también por florecimientos de las aguas subterráneas (manantiales),¹³ provenientes del acuífero San Cristóbal de las Casas, definido con clave 0712 en el Sistema de Información Geográfica para el Manejo de las Aguas (SIGMAS), e igualmente comprendido en el régimen de aguas nacionales.

76. Es necesario reiterar que, aunado a los recursos hídricos de proveniencia superficial o subterránea, también forman parte del régimen de dominio público sus bienes inherentes, enumerados, en primera instancia, por los artículos 27 constitucional, y con mayor detalle 113 de la Ley de Aguas Nacionales, bajo los siguientes criterios:

I. Las playas y zonas federales, en la parte correspondiente a los cauces de corrientes en los términos de la presente Ley;

II. Los terrenos ocupados por los vasos de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales cuyas aguas sean de propiedad nacional;

III. Los cauces de las corrientes de aguas nacionales;

IV. Las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y a los vasos o depósitos de propiedad nacional, en los términos previstos por el Artículo 3 de esta Ley;

V. Los terrenos de los cauces y los de los vasos de lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, descubiertos por causas naturales o por obras artificiales;

VI. Las islas que existen o que se formen en los vasos de lagos, lagunas, esteros, presas y depósitos o en los cauces de corrientes de propiedad nacional, excepto las que se formen cuando una corriente segregue terrenos de propiedad particular, ejidal o comunal, y

VII. Las obras de infraestructura hidráulica financiadas por el gobierno federal, como presas, diques, vasos, canales, drenes, bordos, zanjas, acueductos, distritos o unidades de riego y demás construidas para la explotación, uso, aprovechamiento, control de inundaciones y manejo de las aguas nacionales, con los terrenos que

¹³ Artículo 27 constitucional, párrafo quinto: “Son propiedad de la Nación las aguas [...] de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas [...] de propiedad nacional”.

ocupen y con las zonas de protección, en la extensión que en cada caso fije "la Comisión.

77. En cuanto a las nociones de “ribera” y “zona federal”, se definen en el artículo 3 fracción XLVII de la Ley de Aguas Nacionales como las fajas de 10 metros de anchura contiguas al cauce de las corrientes (5 metros en aquellos con una anchura no mayor de cinco metros) o al vaso de los depósitos de propiedad nacional, medidas horizontalmente a partir del nivel de aguas máximas ordinarias.

78. Por lo anterior, los flujos de agua y bienes inherentes que integran el área de los humedales “La Kisst” y “María Eugenia” están comprendidos dentro del régimen de aguas nacionales, motivo por el cual su administración, vigilancia y concesión corresponde a la CONAGUA, a través de las modalidades previstas por la legislación de la materia.

79. Conforme a lo reportado por la CONAGUA, dentro y en los alrededores de los humedales se han emitido 14 títulos para uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales: 2 asignaciones destinadas al uso público urbano y las restantes concesiones para rubros agrícola (2), servicios (9) y múltiples (1). De ese conjunto, 6 títulos corresponden a aguas superficiales y 8 a subterráneas. Por otra parte, se reportó una solicitud de asignación por parte del SAPAM para el aprovechamiento de aguas nacionales superficiales en ocho puntos, tres de ellos dentro de los humedales de montaña “La Kisst” y “María Eugenia”. En todo caso, el mayor volumen de extracción se destina al abastecimiento de la población de San Cristóbal de las Casas a través de la red de agua potable operada por el SAPAM, aspecto en el cual la SEMAHN informó que, de hecho, 70% del agua que se suministra a todo el municipio se extraería de “La Kisst”. Sin embargo, de acuerdo con los hallazgos encontrados por la CONAGUA, se debe resaltar que el SAPAM no cuenta con sistemas para reportar con efectividad los volúmenes que extrae de esas fuentes ni el volumen que en realidad suministra a todos los usuarios del servicio de agua potable.

80. Aunque se trata de ecosistemas con gran valor ambiental, además de una fuente vital para el abastecimiento del líquido vital para las generaciones actuales y futuras de San Cristóbal de las Casas, esta Comisión Nacional atestiguó en los recorridos efectuados un importante número de descargas residuales en los humedales, provenientes de la red de drenaje del SAPAM como de usuarios particulares, sin acreditarse que todos ellos estén respaldos por los permisos respectivos (CONAGUA reportó la existencia de únicamente dos permisos de

descargas en el sitio), ni que, en cualquier caso, cumplan las especificaciones en el rubro de calidad y valores permisibles.

81. Junto con las cuestiones atinentes específicamente a los recursos hídricos de los humedales, otro rubro a destacar en la problemática es la situación de sus bienes inherentes. En este sentido, al tratarse de ecosistemas definidos como áreas de transición entre los sistemas acuáticos y terrestres, la ausencia de medidas para la protección de zonas federales, cauces o riberas de las aguas nacionales, ante fenómenos naturales como el cambio climático o la actividad humana, conlleva no sólo en una retracción de esos sectores terrestres, sino de los propios recursos hídricos, aunado al abandono e invasión de áreas de indiscutible valor ambiental, pertenecientes además al dominio de la Nación. De ello, se destaca que la CONAGUA informó sobre el otorgamiento de únicamente tres concesiones relativas a zona federal dentro de los humedales, aunque sin disponerse de evidencia de las acciones llevadas a cabo para reclamar el dominio público en espacios históricamente desecados o invadidos, con la finalidad de proceder a su remediación, además de la fiscalización de obras y actividades que exigen la previa emisión de permisos por parte de esa autoridad federal.

82. A estas observaciones, la CONAGUA informó que, en cuanto a los actos de inspección y vigilancia para verificar el cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales por parte del SAPAM, radicó total de 5 procedimientos administrativos, a partir de los cuales impuso 3 clausuras temporales a ese organismo operador, 2 motivadas en la ausencia de asignación que ampare el aprovechamiento de aguas nacionales y 1 por no contar con permiso para la descarga de aguas residuales.

83. En alcance a lo informado, la CONAGUA agregó que, en 2021, se llevaron a cabo 16 visitas de inspección en 27 puntos de descarga de aguas residuales y 4 sitios de extracción, correspondientes todas ellas a 11 procedimientos administrativos, 9 de ellos resueltos con sanciones. Por otra parte, dicha autoridad federal manifestó haber interpuesto 16 denuncias ante las fiscalías Fiscalía General de Chiapas y de la República, 13 de ellas en contra del Municipio de San Cristóbal de las Casas y SAPAM, por la falta de certeza en la medición del volumen de extracción y suministro de todos los aprovechamientos así como falta de regulación de sus descargas. A partir de estas denuncias se suscribieron 9 acuerdos reparatorios entre CONAGUA, a través de su Organismo de Cuenca, el Municipio de San Cristóbal de las Casas y SAPAM, ante la Fiscalía General de la República, bajo el compromiso de regularizar todos los títulos de asignación, ocupación de zona federal y de descargas de aguas residuales, enviar a validación los proyectos

ejecutivos para construir las plantas de tratamiento de aguas residuales que garanticen el saneamiento adecuado. Finalmente, ingresar dichos acuerdos reparatorios al sistema Integral de Administración Hacendaria Municipal con la finalidad de dar continuidad a esas acciones en posteriores administraciones municipales.

84. A la pertenencia de “La Kisst” y “María Eugenia” dentro del régimen de aguas nacionales, debe considerarse también la operatividad de las disposiciones específicas para la protección de humedales, definidos en la fracción XXX del mismo artículo 3 de la Ley de Aguas Nacionales. Esto en correlación con el numeral 86 BIS 1 del mismo ordenamiento, que en materia de preservación de aquellos humedales “afectados por los regímenes de flujo de aguas nacionales”, establece las siguientes atribuciones para la CONAGUA:

I. Delimitar y llevar el inventario de los humedales en bienes nacionales o de aquéllos inundados por aguas nacionales;

I. Promover en los términos de la presente Ley y sus reglamentos, las reservas de aguas nacionales o la reserva ecológica conforme a la ley de la materia, para la preservación de los humedales;

III. Proponer las Normas Oficiales Mexicanas para preservar, proteger y, en su caso, restaurar los humedales, las aguas nacionales que los alimenten, y los ecosistemas acuáticos e hidrológicos que forman parte de los mismos;

IV. Promover y, en su caso, realizar las acciones y medidas necesarias para rehabilitar o restaurar los humedales, así como para fijar un entorno natural o perímetro de protección de la zona húmeda, a efecto de preservar sus condiciones hidrológicas y el ecosistema, y

V. Otorgar permisos para desecar terrenos en humedales cuando se trate de aguas y bienes nacionales a su cargo, con fines de protección o para prevenir daños a la salud pública, cuando no competan a otra dependencia.

85. Aunque la vigencia de estas disposiciones data de abril de 2004, se trata de ecosistemas cuyo deterioro era de conocimiento público incluso antes de esa fecha, sin ignorarse que en años posteriores el Gobierno Estatal publicó sendas declaratorias de áreas naturales, además de inscribirse como sitios Ramsar. Fue hasta septiembre de 2020 que “La Kisst” y “María Eugenia” se incorporaron al Inventario Nacional de Humedales, destacando, que, para dicha inclusión, CONAGUA realizó diversos estudios y una delimitación parcial del área en cuestión, análisis que evidenciaron la fragmentación existente en esos sitios. No obstante, se reconoció también que la culminación de los trabajos pertinentes, entre ellos, el

establecimiento de un perímetro de protección definitivo, al igual que las declaratorias de propiedad nacional focalizadas a esos cuerpos y polígonos de influencia, tendrá lugar al concluirse la totalidad de estudios establecidos en los *“Lineamientos para la Delimitación Hidrológica y Establecer el Perímetro de Protección de los Humedales”*, plazo que abarcaría hasta tres años más.

86. Entre las acciones que derivan de los lineamientos en cuestión, están incluidas la delimitación hidrológica de los humedales, acciones de rehabilitación o restauración, mantenimiento del monitoreo de calidad de agua, gestiones para promover la declaratoria de reserva de aguas superficiales y subterráneas con fines de preservación del ambiente de los humedales de montaña.

b. Régimen jurídico de ordenamiento urbano y ecológico.

87. El crecimiento de San Cristóbal de las Casas, especialmente en los últimos 30 años, ha provocado que los humedales se encuentren rodeados por la mancha urbana, ocasionando que tales ecosistemas enfrenten un proceso de deterioro cada vez más acelerado, repercutiendo en la capacidad de carga de los mantos freáticos del valle de San Cristóbal, circunstancia que, a su vez, propicia escasez en el suministro del líquido vital para las personas, hecho que se advirtió notoriamente en la temporada de estiaje en 2019, cuando por primera vez se secaron los arroyos y lagos al interior de “María Eugenia”.

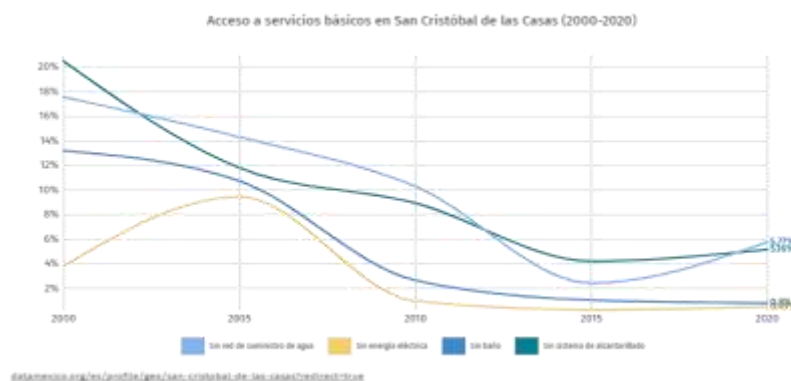
88. Por otra parte, esta Comisión Nacional observa un fenómeno de proliferación de asentamientos irregulares en el área de los humedales, por un lado, ante la falta de certeza en la titularidad de esos terrenos que, como se ha demostrado, en un inicio corresponderían al dominio público en atención al régimen de aguas nacionales, sin ignorar otros predios pertenecientes al Gobierno Estatal. De igual manera, ante la infracción de los usos de suelo establecidos por los programas o planes de ordenamiento, sumado a acciones urbanísticas irregulares que tienen por objeto dotar de aparente legalidad a las viviendas o construcciones ubicadas en esos sectores, en todo caso, sin que los procedimientos administrativos instados por el municipio cuenten con eficacia para garantizar, en su ámbito, la observancia el marco de protección de los ecosistemas.

89. De acuerdo con información aportada por el municipio de San Cristóbal de las Casas, el factor principal para el deterioro de los humedales son las invasiones a los predios donde se ubican esos ecosistemas, situación que enmarca una falta de certeza en la propiedad o posesión, dejando con poca claridad el régimen de

propiedad pública preexistente. Todos estos factores, han provocado un acelerado y anárquico crecimiento (tasa de crecimiento superior a 2.4 %), que han puesto en cuestión la disponibilidad y acceso a servicios básicos en general, aunque en particular agua o saneamiento, fragmentando, reduciendo y deteriorando los espacios catalogados como reservas ecológicas como son los humedales.

90. Es así como el proceso de deterioro ambiental no se explicaría sin tener en consideración el crecimiento demográfico y urbano en San Cristóbal de las Casas, variable asociada al incumplimiento de las disposiciones en materia de ordenamiento territorial, ecológico o urbano, por parte de las autoridades estatales y, fundamentalmente, municipales.

91. Conforme al último Censo Población y Vivienda del INEGI, para 2020 la población del municipio era de 215,874 personas con 52,666 viviendas particulares y una ocupación de 547.7 habitantes por km², presentando un grado de marginación social medio según el informe del CONEVAL para Chiapas 2020. No obstante, a nivel de localidad existen fuertes rezagos sociales invisibles que se requieren atender, pues acorde con datos presentados por esa instancia en 2015, 60.0% de la población municipal se encontraba situación de pobreza (124,102 personas), observándose notables carencias en el acceso a servicios públicos:



92. De lo anterior, se observa que en 2020, 5.16% de la población de San Cristóbal de las Casas no tenía acceso a sistemas de alcantarillado (11,100 personas), 5.77% no contaba con red de suministro de agua (12,400 personas), 0.8% no tenía baño (1,720 personas) y 0.49% no poseía energía eléctrica (1,060 personas).

93. San Cristóbal de Las Casas es una ciudad que, por sus características coloniales, tiene un valor histórico reconocido a nivel internacional, además de una palpable riqueza cultural por la diversidad de actores sociales que conviven

diariamente en el desarrollo de su vida cotidiana, además, bajo la consideración de que, por su ubicación geográfica, es un centro de abastecimiento regional para los poblados y comunidades de sus alrededores. En los últimos años, ha vivido una constante transformación debido a diversos factores sociopolíticos y económicos, entre los que destacan: el levantamiento zapatista en 1994, que propició fuertes flujos de migración de población multiétnica, expulsiones continuas de población en localidades por motivos religiosos que llegan a asentarse a la ciudad, un mayor despegue del desarrollo turístico, e incluso, el acortamiento de la distancia con la capital del estado. Todos ellos factores que han propiciado el aumento de residentes en la ciudad.

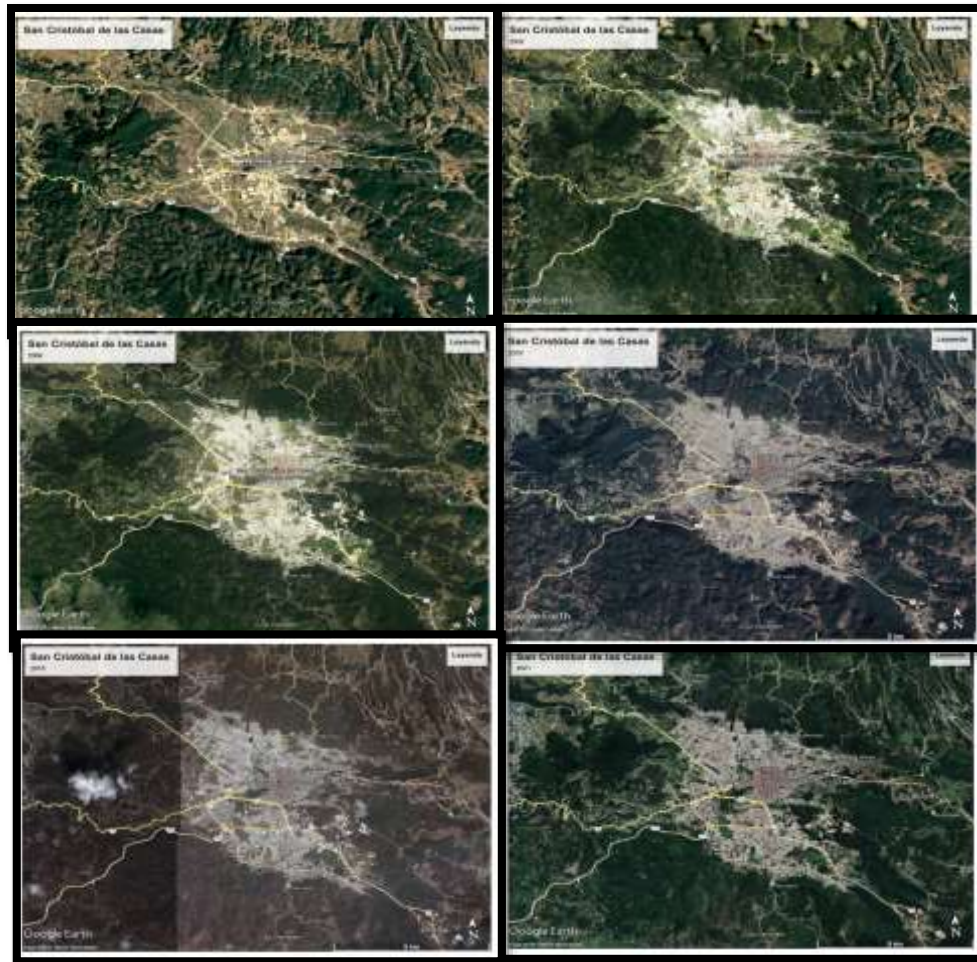
94. Como primer antecedente para comprender la magnitud del crecimiento urbano, debe considerarse que, hacia 1844, el área urbana no se extendía más allá de los márgenes de los ríos Fogótico y Amarillo del cerro de San Cristóbal, únicamente el barrio de Tlaxcala se ubicaba fuera del área urbana, lo cual evidencia que el área perteneciente a los humedales era mucho mayor que la actual, probablemente en un solo cuerpo de agua. En contraste, en 1859 el barrio de San Ramón se encontraba ya fuera del área de esos ríos.¹⁴

95. La ciudad permaneció más o menos bajo esos confines hasta 1973, cuando a partir de esa fecha se acentuó el crecimiento hacia el sur, abarcando faldas de los cerros y las zonas entre los periféricos y el centro. Otro repunte se documenta hacia 1987, al instalarse un importante número de industrias y comercios, además de la expansión al norte, en sectores ocupados por grupos indígenas desplazados de sus comunidades por cuestiones religiosas. Finalmente, en los últimos años, la ciudad ha tenido un crecimiento desordenado y a gran escala hacia el norte y el poniente, derivado de procesos de migración del campo a la ciudad. En resumen, se puede decir que la urbe ha experimentado dos tipos de crecimiento urbano: por un lado, centrífugo, del centro hacia el valle originado por los habitantes y su necesidad de expansión, por otro lado, centrípeto, de afuera hacia el centro, generado por los grupos indígenas que se asientan en la localidad debido a conflictos políticos y sociales.

96. En la actualidad, la mayor parte de la zona correspondiente a “María Eugenia” está invadida y construida, gran parte por asentamientos irregulares, al

¹⁴ Navarro Feriolly, Guadalupe, *Esquema de reordenamiento urbano, para zonas periféricas de centros históricos de ciudades mexicanas, mediante criterios de diseño urbano. Estudio de caso: corredor urbano de san Cristóbal de las casas, Chiapas*, Tesis para obtener el grado de Maestra en Proyectos para el Desarrollo Urbano, México, Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2006.

desconocerse, en principio los mecanismos por los cuales esos sectores se adjudicaron a sus titulares o poseedores, originalmente atribuidos al dominio público. Las siguientes fotografías permiten dar pauta de este proceso de desarrollo urbano desde 1985 al presente:



Visualización del crecimiento urbano de San Cristóbal de Las Casas en diferentes años.

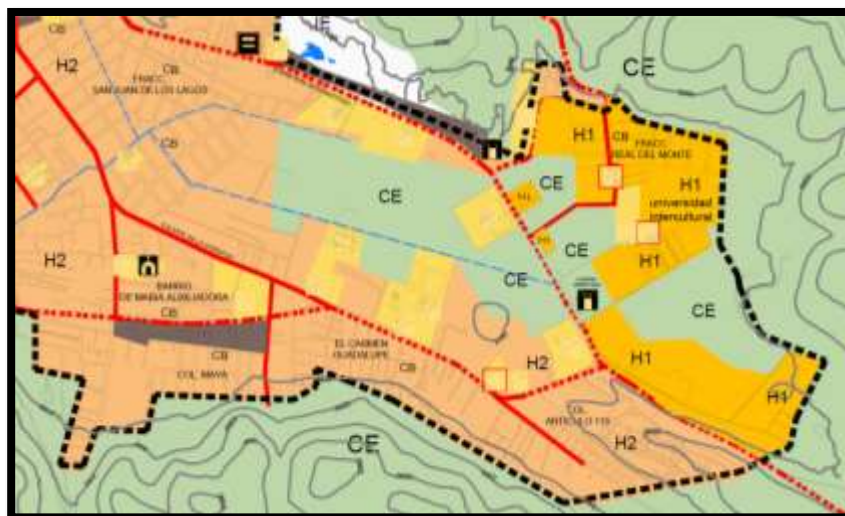
Fuente: Google

97. Conforme a los antecedentes descritos en el Programa de Desarrollo Urbano de San Cristóbal de las Casas, Chiapas 2006-2020, ese municipio formuló su primer plan de desarrollo urbano en 1985, actualizado y modificado en 1989, 1991, 1993 y 1994. La última carta urbana (anexo cartográfico que delimita los usos de suelo aplicables) fue publicada junto con la actualización correspondiente del Plan de Desarrollo Urbano en 1997. Otros instrumentos relevantes de la materia son los programas de Ordenamiento del Centro Histórico (1998) y Ecológico Municipal (2002), el Municipal de Desarrollo 2005-2007 y su sucedáneo 2006-2020, al igual que el de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de San Cristóbal de

las Casas, publicado el 14 de agosto de 2018. Cabe manifestar que, de acuerdo con las evidencias allegadas, en la actualidad se encuentra en proceso de elaboración un nuevo Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

98. Como una primera anomalía en la planificación y ordenamiento urbanos se observa que el municipio de San Cristóbal de las Casas caracteriza a la carta urbana como instrumento rector de la zonificación, si bien ese tipo de documentos es propio de localidades menores a 2,500 habitantes, *“mismas que se integran al Sistema de Información para el Diagnóstico del Desarrollo Urbano (SIDDU), siendo de mucha menor complejidad”*. Situación contrastante con San Cristóbal, una de las primeras ciudades fundadas en el Continente Americano, y con más de doscientos mil habitantes, por lo que esta ciudad, se enmarca en el concepto de una ciudad compleja, dada su antigüedad, así como su riqueza cultural. En este sentido es fundamental considerar al Programa de Desarrollo Urbano como el documento rector del desarrollo urbano en el corto, mediano y largo plazo y la carta urbana como una síntesis que deberá de sujetarse en todo momento al programa integro y a su fundamentación jurídica, no solo en materia de la planeación del desarrollo urbano, sino sobre todo en su operación.

99. La Carta Urbana vigente, que como se detalló data de 2006, caracteriza a los humedales con un uso de suelo denominado Conservación Ecológica (CE), sin embargo, es de resaltar que, desde esa concepción inicial de ordenamiento, existe una fuerte presión sobre la zona al estar rodeada por usos de suelo urbano. La zonificación se muestra a continuación:



Fragmento de la Carta Urbana 2006-2020, Humedal de montaña “María Eugenia”



Fragmento de la Carta Urbana 2006-2020, Humedal de montaña “La Kisst”

100. Acorde a la documentación remitida a este Organismo Nacional, se observó que, a pesar de los usos de suelo establecidos en la Carta Urbana de 2006 —que de por sí atestiguan una retracción de los ecosistemas y las medidas establecidas para su protección—, en diversas ocasiones el Cabildo Municipal ha autorizado modificaciones en los usos de suelo, para facilitar diversas actividades humanas (principalmente de carácter habitacional), por lo menos de 2007 y reciente en 2015. En seguida se detallan las modificaciones autorizadas, destacando que, en su mayor parte, consistieron en sesiones “extraordinarias” y/o “privadas”:

AÑO	MODIFICACIÓN AL USO DE SUELO
2007	Sesión Extraordinaria de Cabildo Municipal, se autoriza el cambio de uso de suelo de Preservación Ecológica a H0 (muy baja densidad 0 a 2 hab/ha).
2010	Sesión Ordinaria de Cabildo, se aprueba el cambio de uso de suelo de Conservación Ecológica a Usos Mixtos.
2013	Sesión Extraordinaria de Cabildo se autoriza el cambio de uso de suelo de Conservación Ecológica a Comercio y Almacenamiento.
2013	Sesión ordinaria Privada de cabildo se autorizó el cambio de uso de suelo de Conservación Ecológica a Habitacional H0 (Rural muy baja con una densidad 25 hab/ha).
2014	Sesión Extraordinaria Privada se autoriza el cambio de uso y destino del suelo de Conservación Ecológica a Usos Mixtos.
2014	Sesión Extraordinaria Privada se autoriza el cambio de uso y destino del suelo de Conservación Ecológica a Equipamiento, abasto, mercado y rastro.
2015	Sesión Ordinaria Privada de cabildo se autoriza el cambio de uso de suelo de Conservación Ecológica a Uso cultural, área de feria y exposiciones.

101. Dichas modificaciones contradicen la vocación del uso de suelo de conservación, propiciando fragmentación y deterioro de los sitios, además de efectuarse bajo condiciones anómalas, infringiendo la protección de intereses públicos y generales de carácter ambiental, frente a acciones urbanísticas particulares, promovidas por asentamientos de carácter irregular, tanto por la falta de certeza en la titularidad de sus posesiones como la preexistencia de obras y actividades no permitidas por los instrumentos de planeación, sujetas a una “regularización” en virtud de las adecuaciones en zonificación. Como muestra de ello, destaca una solicitud formulada ante SAPAM por un residente de esa área, con motivo de la falta de servicios de drenaje y agua potable, de la cual ese operador alegó que los promoventes *“habían adquirido los predios por subdivisión, no cumpliéndose lo establecido por la Ley de fraccionamientos, las escrituras fueron elaboradas con permiso de subdivisión otorgada por Desarrollo Urbano. Cabe destacar que el predial corresponde a conservación ecológica”*.

102. No pasa desapercibido que, respecto de la zonificación presentada por la Carta Urbana, existe incongruencia con las delimitaciones establecidas en otros instrumentos para la protección de los humedales, como en los programas de ordenamiento y la elaborada para la inscripción de los humedales como sitios Ramsar. Lo anterior, en evidente contradicción con los criterios para la regulación ambiental de los asentamientos humanos, contenidos en el artículo 23 de la LGEEPA, de observancia obligatoria conforme a los artículos 19 de la Ley General de Asentamientos Humanos y 45 de la vigente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.¹⁵ Las discrepancias existentes entre cada una de las zonificaciones se muestran enseguida:

**HUMEDALES DE MONTAÑA
MARÍA EUGENIA**

	SITIO RAMSAR
	POET
	CARTA URBANA



¹⁵ CNDH, Recomendación 91/2019: “Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos al medio ambiente sano, salud, vivienda e interés superior de la niñez, por la contaminación del pasivo ambiental “Ávalos” y la construcción del fraccionamiento rinconada los Nogales, en Chihuahua, Chihuahua, de 10 de octubre de 2019, párrafos 422-455.

HUMEDALES DE MONTAÑA LA KISST

SITIO RAMSAR

2 DE FEBRERO DE 2008 SE
DESIGNO A LOS HUMEDALES DE
MONTAÑA MARÍA EUGENIA COMO
SITIO RAMSAR NO. 2045.
SUPERFICIE: **35.67 HECTÁREAS**

ZONA SUJETA A CONSERVACIÓN ECOLÓGICA (ESTATAL)

POLIGONAL HUMEDALES SEGÚN
DECRETO NÚMERO 2878-A-2011-B
DEL PERIÓDICO OFICIAL 289 DE
FECHA MARTES 22 DE MARZO DE
2011
SUPERFICIE: **110-13-60
HECTÁREAS**



103. El área que presenta mayor afectación por asentamientos irregulares es el humedal “María Eugenia”, por su ubicación y colindancias, incluso a pesar de estar flanqueado por predios pertenecientes a la SEMAHN, cuya titularidad recae en el Gobierno Estatal y el propio municipio.

104. Pese a ello, en “María Eugenia” se observa una proliferación de asentamientos irregulares, como se aprecia en la siguiente imagen:

INVASIONES EN HUMEDAL “MARÍA EUGENIA”, DE ACUERDO CON EL USO DE SUELO EN LA CARTA URBANA.



SUELO	DE
CONSERVACIÓN	
PREDIO 1	
PREDIO 2	
PREDIO 3	
PREDIO 4	
H-1	
PREDIO 5	
PREDIO 8	
LOTIFICADO C/SERVICIOS	
PREDIO 6	
EQUIPAMIENTO URBANO, RECREACIÓN	
PREDIO 7	

105. Esta Comisión Nacional observa que, dentro de 9 colonias ubicadas dentro en “María Eugenia” cuyo estatus de legalidad es cuestionable, el SAPAM ha otorgado

un total de 579 contratos de suministro de agua potable entre 1999 y 2020, negando únicamente la prestación de ese servicio público a una de las demarcaciones más recientes, como se muestra enseguida:

Asentamiento	Solicitudes de suministro	Año de otorgamiento
AI 1	20	2010
AI 2	36	2008
AI 3	86	2017, 2019, 2020
AI 4	208	2006, 2011
AI 5	38	2005-2014
AI 6	105	2001-2019
AI 7	73	2004-2006
AI 8	20 sin otorgar	2020
AI 9	13	1999, 2007, 2012

Nota. AI 8 dispone de agua a pesar de que no se otorgaron contratos y grupos organizados no permiten el corte.

106. De acuerdo con el apartado 1.4.3.10 “Medio Ambiente” del Programa de Desarrollo Urbano de San Cristóbal de las Casas 2006-2020, vigente en la actualidad, se identifican los principales problemas de impacto ambiental que presenta la ciudad, entre ellos i) deforestación en el Huitepec y en las serranías que rodean a la ciudad, ii) erosión y afectación de los cerros Salsipuedes y Santa Cruz, debido a la explotación de los bancos de arena, iii) deforestación de bosques de galería de los ríos Amarillo y Fogótico en su tramos correspondiente a la ciudad, iv) contaminación física, química y biológica de los ríos Amarillo, Fogótico, Chamula, Navajuelos y Ecatepec, así como v) reducción de las superficies de humedales de Montaña, a lo largo de toda la superficie del valle, por procesos de urbanización.

107. El 14 de agosto de 2018 se publicó en el Periódico Oficial el POET del Municipio de San Cristóbal de las Casas, que previó como autoridades obligadas de su cumplimiento a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, en lo referente a programación y ejecución de obras, servicios y acciones, al igual que otorgamiento de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones dentro de sus respectivos ámbitos de competencia (artículos 30, 34 y 42 de la Ley Ambiental para el Estado de Chiapas). En cuanto al orden municipal, se establece que las autoridades de ese ámbito son las encargadas de la aplicación del POET *“sin perjuicio de las atribuciones de las otras dependencias o de las autoridades federales, estatales y municipales”*, contando para su atención con un comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio el cual tendría la obligación de ejecutar y difundir el Programa, integrar una agenda de trabajo y fomentar su aplicación.

108. El área de aplicación del POET del municipio de San Cristóbal de Las Casas se divide geográficamente en unidades de gestión ambiental, previendo cada una los usos del suelo que pueden ser compatibles o incompatibles, así como una serie de criterios ecológicos de carácter general y específicos para regular las actividades a ejecutar, acorde al numeral 11 de dicho programa de ordenamiento. Las políticas de uso del territorio aplicables a las unidades de gestión ambiental son:

- i) Aprovechamiento: áreas cuyas características sean apropiadas para el uso y manejo de los recursos naturales y que no tenga implicaciones negativas en el medio ambiente.
- ii) Conservación: elementos naturales o áreas cuyos usos actuales o propuestos no interfieren con su función ecológica relevante y su inclusión como área natural protegida en el ámbito estatal o municipal es opcional, teniendo como objetivo primordial mantener la continuidad de las estructuras los procesos y los servicios ambientales relacionados con la protección de elementos ecológicos y de usos productivos estratégicos.
- iii) Protección: áreas naturales susceptibles de integrarse bajo algún estatus de protección a nivel estatal o municipal, cuyo objetivo es el mantenimiento de los ambientes naturales con características relevantes, permitiendo un uso recreativo, científico o ecológico, quedando prohibidas las actividades productivas o asentamientos humanos no controlados.
- iv) Restauración: áreas con procesos de deterioro ambiental acelerado, en las cuales es necesaria la realización de diversas actividades que recuperen y restablezcan las condiciones que propicien la continuidad de los procesos naturales, dirigida a la recuperación de tierras que dejan de ser productivas por su deterioro o al restablecimiento de su funcionalidad para un aprovechamiento sustentable futuro.

109. En total el POET considera 70 unidades de gestión ambiental: 15 enfocadas a una política de restauración, 24 de conservación, 20 de aprovechamiento sustentable y 10 a protección. De las cuales, en su gran mayoría, sus impactos ambientales potenciales estarían asociados a la presión ejercida por el crecimiento de asentamientos humanos de forma irregular y desordenada, extracción de materiales pétreos y deforestación.

110. Conforme al POET, los humedales “La Kisst” y “María Eugenia” están situados dentro de las unidades de gestión ambiental 3 y 4, respectivamente, en cuyos lineamientos ecológicos se prevé que, para la realización de cualquier obra o actividad, éstas deben contar con autorización de impacto ambiental y, en todo caso, sin afectar el flujo del agua natural. Se destaca que factores como los procesos de urbanización, contaminación por residuos sólidos y aguas residuales, así como la transformación total del relieve o paisaje, están catalogados como los

principales impactos a los que están sujetos dichos ecosistemas. De igual manera, establece como usos compatibles la conservación y turismo, e incompatibles a agricultura, actividades pecuarias, forestales, de desarrollo urbano y extracción de materiales pétreos.

111. Ante el conjunto de irregularidades, el Municipio de San Cristóbal de las Casas, informó haber radicado únicamente 4 procedimientos administrativos (uno en 2018 y 3 de 2020), respecto de obras ubicadas en los humedales que carecen de licencias de construcción, promoviéndose en tres de ellos clausura definitiva, mientras que el procedimiento restante estaba de resolverse al interponerse un juicio de amparo. De igual manera, ese ámbito de gobierno informó que, a través de la Dirección de Ecología ha presentado seis denuncias por delitos ambientales cometidos dentro de los polígonos de los Humedales de Montaña “La Kisst” y “María Eugenia”, ante la Fiscalía Ambiental del Estado de Chiapas en el año 2019 las cuales a la fecha de emisión del informe continuaban en trámite.

c. Régimen jurídico de áreas naturales protegidas.

112. El valor ambiental de “La Kisst” y “María Eugenia” como humedales de montaña, sumado a los servicios ambientales que brindan esos ecosistemas justifica la necesidad de adoptar medidas de protección a través del régimen de áreas naturales protegidas. Lo anterior, en complemento e interdependencia con las relativas a zonificación en materia de ordenamiento urbano, territorial o ecológico, o bien, en el ámbito de las normas de protección de humedales establecidas en la Ley de Aguas Nacionales. Imperativo que cobra mayor trascendencia ante el retroceso y degradación que históricamente han enfrentado esos importantes sitios ante el creciente desarrollo urbano, la proliferación de asentamientos irregulares, modificaciones en usos de suelo, al igual que la apropiación ilegal de dichos espacios por particulares.

113. Bajo estas consideraciones, el 1º de febrero de 2008 se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno Estatal los decretos 137 y 138, por los cuales se declararon áreas naturales protegidas, respectivamente, a los humedales de montaña “La Kisst” (110-13-60 ha) y “María Eugenia” (115-21-30 ha), bajo la modalidad de zonas sujetas a conservación ecológica. Esto como medida para preservar y proteger esos ecosistemas, sus componentes y servicios, al igual que frente a los impactos ocasionados por actividades humanas, entre ellas, la invasión de tales sectores por parte de asentamientos, sumado a la realización de obras que impactaban la viabilidad de los humedales. Procedimiento que, cabe señalar, se

sustentó en las disposiciones de la entonces vigente Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Chiapas, abrogada en virtud de la expedición de la vigente Ley Ambiental para el Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial el 5 de agosto de 2020. En este sentido,

114. El Título Tercero de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente establecía tres categorías de áreas naturales protegidas de jurisdicción estatal: parques urbanos, zonas sujetas a conservación ecológica, además de las *“que determinen otros ordenamientos locales”*. Por otra parte, el artículo 42 de ese ordenamiento definía a las zonas sujetas a la conservación ecológica como *“aquellas constituidas por el Gobierno Estatal y/o los Municipios en zonas circunvecinas a los asentamientos humanos, en las que exista uno o más ecosistemas en buen estado de conservación, destinadas a preservar los elementos naturales indispensables al equilibrio ecológico y al bienestar social”*.

115. Asimismo, la expedición de declaratorias de áreas naturales protegidas de jurisdicción estaba igualmente normada por esa legislación, en particular, las cuestiones relativas a: su publicación a través de actos del Ejecutivo Estatal (artículo 46), previa propuesta de las dependencias estatales competentes (artículo 47), los elementos indispensables que debía prever toda declaratoria (artículo 48),¹⁶ obligatoriedad de publicarlas en el Periódico Oficial y notificar a propietarios o poseedores de los predios incluidos dentro de la delimitación de mérito (artículo 49), procedencia de modificar extensión y usos de suelo únicamente través del procedimiento de expedición (artículo 50), extensividad de la modalidades de protección ambiental a cualquier régimen de propiedad (artículo 51), obligatoriedad de expedir el programa de manejo conforme a los plazos establecidos en la declaratoria y los elementos mínimos que tales documentos debían satisfacer (artículos 52 y 53). Por último, la obligatoriedad de referir la declaratoria en cuestiones registrales relativas a actos, convenios o contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho relacionado con bienes inmuebles (artículo 54)

¹⁶ *“Las declaratorias para el establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de jurisdicción local, contendrán, sin perjuicio de lo dispuesto por otras leyes, los siguientes elementos: I. La delimitación precisa del área, señalando superficie, ubicación, deslinde, y en su caso, la zonificación correspondiente; II. - Las modalidades a que se sujetará dentro del área, el uso o aprovechamientos de los recursos naturales en general o específicamente de aquellos sujetos a protección; III. La descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente, y las modalidades y limitaciones a que se sujetarán; y, IV. Los lineamientos para la elaboración de un programa de manejo de área”*.

116. Si bien se aprecia que, en lo general, los decretos 137 y 138 de 1º de febrero de 2008 atendieron lo previsto por esas disposiciones, también lo es que, prácticamente, reproducen el mismo contenido en sus considerandos y articulado, claro está, a excepción de lo relativo a la denominación, superficies, descripciones topográficas y límites de cada área protegida. De ello, se desconocen las causas por las cuales existió una declaratoria diferenciada, cuando en realidad se trata de un mismo ecosistema complejo (propiamente, un sistema biótico caracterizado por interacciones entre los mismos cuerpos de agua, en último caso, el río Amarillo), sujetos además a la misma variable de fragmentación y deterioro, el crecimiento urbano irregular de San Cristóbal de las Casas.

117. Los decretos, respectivamente, abordan las cuestiones sobre la superficie y poligonal correspondientes “La Kisst” y “María Eugenia” (artículo primero), objetivos de cada una de esas zonas de conservación ecológica (artículo segundo), la administración a cargo del Instituto de Historia Natural y Ecología, en coordinación con autoridades de los ámbitos de gobierno y la sociedad civil (artículo tercero); integración de comisiones interinstitucionales para aplicar políticas integrales de desarrollo sustentable en la zona (artículo cuarto), en apego a lo anterior, la facultad para celebrar acuerdos de colaboración (artículo quinto), elementos mínimos para cada programa de manejo (artículo sexto),¹⁷ obligatoriedad de autorización expresa por parte de ese Instituto para todo proyecto de obra o actividad, acción o inversión públicas, incluyendo actividades de preservación y/o investigación a efectuarse en el sitio (artículos séptimo, octavo y noveno), usos de suelo enfocados a los destinos establecidos en cada declaratoria (artículo décimo), las actividades prohibidas y permitidas (artículo décimo primero),¹⁸ especificaciones para el uso,

¹⁷ “I. Descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales de cada zona sujeta a conservación ecológica, en el contexto nacional, regional y social, así como el análisis de la situación que guarda la tenencia de la tierra en la superficie respectiva; II. Acciones a realizar en el corto, mediano y largo plazos, estableciendo su vinculación con la Coordinación Estatal para la Planeación y el Desarrollo, considerando entre otras: Investigación, uso de recursos, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna de las cuencas hidrográficas para el desarrollo de actividades recreativas, extensionismo, desarrollo comunitario, educación ambiental, difusión, y demás actividades productivas y de financiamiento para la administración de la zona; de prevención y control de contingencias, vigilancia, y las demás que por las características propias se requieran; III. Forma en que se organizará la administración de la zona sujeta a conservación ecológica y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable; IV. Objetivos específicos; V. Referencia a las Normas Oficiales Mexicanas aplicables a todas y cada una de las actividades a que esté sujeta el área; VI. Inventarios biológicos existentes y los que se prevean realizar; VII. Ordenamientos Ecológicos Territoriales que se prevean realizar; y, VIII. Reglas administrativas a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el Área Natural Protegida.

¹⁸ I.- Queda prohibido: A) Cambiar el uso del suelo, salvo para la realización de los fines del decreto y programa de manejo correspondiente; B) Verter o descargar contaminantes, desechos o cualquier tipo de material nocivo; C) Edificar, construir o cimentar unidades habitacionales, fraccionamientos y/o cualquier tipo de infraestructura física que transforme, altere o modifique el paisaje y la estabilidad; D) Rellenar, compactar, drenar y/o modificar el patrón de escurrimiento; E) Emplear plaguicidas, fertilizantes y en general, cualquier producto contaminante

aprovechamiento y explotación de los recursos hídricos (artículo décimo segundo), inscripciones registrales en los actos jurídicos relativos a bienes inmuebles afectados por la declaratoria (artículo décimo tercero), al igual que la atribución del Instituto para investigar y sancionar las infracciones a los decretos, o bien, plantear denuncias relativas a delitos ambientales (artículos décimo cuarto y décimo quinto).

118. Finalmente, los transitorios de cada uno de los decretos establecen un inicio de vigencia al día siguiente de su publicación, elaboración de los programas de manejo dentro de los 365 días naturales posteriores a esa fecha, con 60 días naturales adicionales para la instrumentación y puesta en ejecución, así como la inscripción de las declaratorias en los registros Público de la Propiedad, Agrario Nacional y Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Estado de Chiapas.

119. De acuerdo con lo informado por la SEMAHN y el municipio de San Cristóbal de las Casas, a partir de la publicación de las declaratorias, titulares de predios situados dentro de las poligonales de esas zonas de conservación han promovido impugnaciones a esos decretos. Sin ignorar que el 8 de marzo de 2009 se publicó en el Periódico Oficial la Ley Ambiental para el Estado de Chiapas, que abrogó la legislación en la cual se fundaron inicialmente las declaratorias.

que pueda afectar la vida de los organismos silvestres; F) Perturbar la fauna y flora silvestres; G) Extraer flora y fauna silvestres viva o muerta, o parte de éstas, así como otros elementos biogenéticos, sin la autorización correspondiente del Instituto de Historia Natural y Ecología, dentro del ámbito de su competencia; H) Realizar actividades cinegéticas o explotación y aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestres, sin un Programa de Manejo autorizado por la autoridad competente y opinión favorable del Instituto de Historia Natural y Ecología; I) Cacería en cualquiera de sus modalidades; J) Introducir especies exóticas; K) Usar fuego en cualquier modalidad, incluyendo la práctica de roza, tumba y quema, con fines agropecuarios; L) Paso de vehículos motorizados y líneas de conducción por las áreas cubiertas con vegetación original, salvo lo que esté contemplado dentro del Programa de Manejo con fines de la conservación del sitio; M) Crear o realizar cualquier obra o actividad que no cumpla con la normatividad en materia ambiental; N) Establecer nuevos centros de población y urbanizar tierras dentro de la zona; y, O) Cualquier actividad que afecte de forma temporal o definitiva los ecosistemas y sus elementos.

II.- Se permiten las actividades siguientes: A) Investigar y monitorear procesos ecológicos, siempre y cuando no se manipulen y no disminuyan las poblaciones naturales; B) Enriquecer la biota presente para repoblar zonas de recuperación o para desarrollar programas de conservación in situ, siempre que se cuente con la autorización expresa del Instituto de Historia Natural y Ecología y con los permisos necesarios en materia ambiental; C) Extraer flora y fauna silvestres y recursos naturales, exclusivamente con fines científicos o de repoblación de zonas de recuperación, siempre que no se afecten drásticamente las poblaciones naturales, se cuente con la autorización del Instituto de Historia Natural y Ecología y con los permisos necesarios de conformidad con la legislación ambiental vigente en la materia; D) Construir líneas corta fuego, con el fin de prevenir y disminuir riesgos de incendios; E) Construir senderos interpretativos e infraestructura necesaria para llevar a cabo la administración, educación, investigación, protección, vigilancia y desarrollo de otras actividades, en sitios específicos que determinará el Instituto de Historia Natural y Ecología; y, F) Uso público con fines de estudio, recreación y educación ambiental en las áreas que destine para este fin el Instituto de Historia Natural y Ecología.”

120. Entre las disposiciones transitorias que estableció el decreto promulgatorio de ese nuevo ordenamiento, destaca, en primer lugar, el Artículo Séptimo que enumeró un total de 24 áreas naturales protegidas de jurisdicción estatal decretadas con anterioridad, entre ellas, “La Kisst” y “María Eugenia”. De igual manera, el Artículo Octavo estableció que la Secretaría de Medio Ambiente y Vivienda de Chiapas, mediante acuerdo, publicaría en el Periódico Oficial del Estado la categoría de área natural protegida que corresponda, aunque sin especificar que en referencia a las 24 preexistentes, aquellas decretadas con posterioridad, o la totalidad. En todo caso, el Artículo Noveno transitorio del decreto promulgatorio de la nueva ley, el cual detalló que:

[...] Tratándose de Áreas Naturales y Típicas, Reservas Estatales, Centros Ecológicos Recreativos, Zona Sujetas a Conservación Ecológica y parques Estatales, la Secretaría deberá realizar los estudios y análisis técnicos que sean necesarios para determinar si las condiciones que dieron lugar a su establecimiento no se han modificado y si cumple con los propósitos previstos en el instrumento que dieron lugar a su establecimiento.

En caso de que conforme a los estudios y análisis técnicos que se lleve a cabo, sea necesario modificar vértices, superficie y/o polígono general, la Secretaría promoverá ante el Ejecutivo Estatal, la expedición del Decreto que corresponda.

121. En ese contexto, el 19 de enero de 2011 (casi dos años posteriores a la promulgación de esa Ley Ambiental), se publicaron en el Periódico Oficial las resoluciones generales 2028-A-2011-F y 2028-A-2011-G, relativas a avisos sobre la elaboración, por parte de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Vivienda e Historia Natural, de estudios técnicos para justificar las declaratorias correspondientes a las zonas sujetas a conservación ecológica en los dos humedales.

122. Tales avisos se sustentaron en el artículo 120 de la Ley Ambiental para el Estado de Chiapas, el cual dispuso que, una vez emitidos los estudios técnico-justificativos encaminados a la publicación de las declaratorias, debían ser puestos a disposición del público, solicitando la opinión de habitantes del lugar donde se pretenda decretar un área natural protegida, así como municipios dependencias y entidades de la administración pública estatal involucrados. A ello se dispuso también que los avisos tenían:

[...] su fundamento en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, a efecto de salvaguardar la garantía de todos aquellos propietarios o poseedores de los predios que se encuentran inmersos dentro de la superficie que formará parte del área natural protegida con la categoría de zona sujeta a conservación ecológica antes

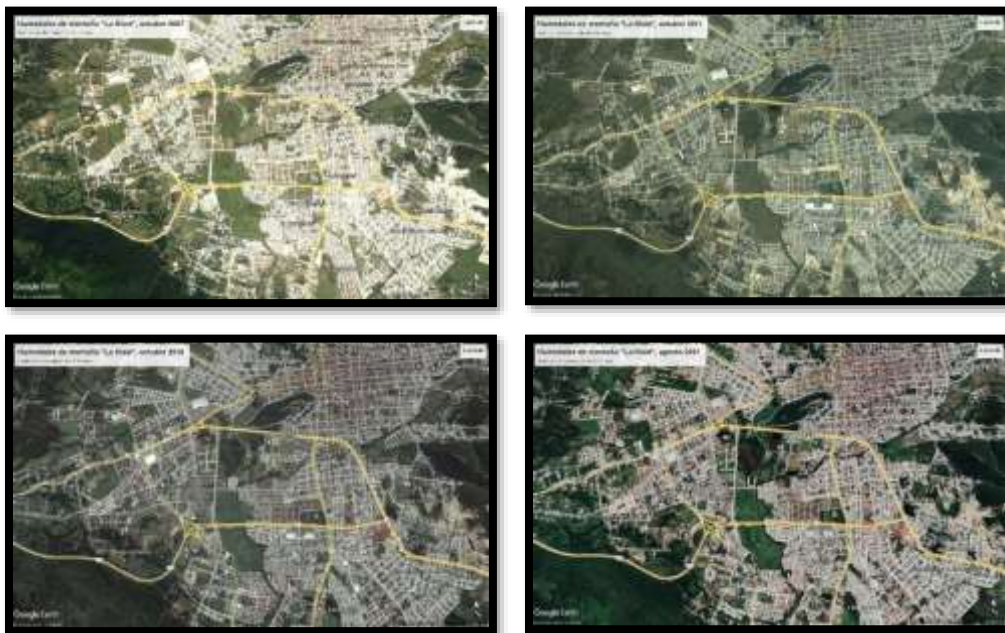
citada, para que de considerarlo procedente, ocurran ante esta autoridad, para imponerse del contenido del estudio técnico justificativo en mención, y dentro del término de 10 días hábiles contados a partir del siguiente al de publicación del presente aviso, en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, se sirvan manifestar lo que a sus intereses convengan, y en su caso, aporten pruebas para sustentar su dicho.

123. Cumplido el plazo establecido por los avisos, el 22 de marzo del mismo año se publicó en el Periódico Oficial el Decreto 182, a través del cual se abrogaron las declaratorias emitidas en 2008, sustituidas en esa misma fecha por los decretos 2878-A-2011-A y 2878-A-2011-B, correspondientes a “La Kisst” y “María Eugenia”, respectivamente. Cabe señalar que, a diferencia de las mencionadas, otras seis áreas naturales de jurisdicción estatal referidas en decretos del mismo día no fueron sujetas a abrogación, sino a reformas o adiciones y sólo en un caso derogación (zona sujeta a conservación ecológica “Sistema Lagunar Catazajá”).

124. Las autoridades omitieron precisar las razones que motivaron la sustitución de las declaratorias en lugar del procedimiento seguido para otras áreas protegidas. En particular, si esas acciones derivaron del cumplimiento a resoluciones de juicios promovidos contra las declaratorias publicadas en 2008 o a partir de la vigencia del nuevo ordenamiento, en cualquier circunstancia, sin conocerse los efectos o alcance de esas sentencias, en cuanto a la generalidad de las declaratorias o atención de afectaciones en intereses particulares. Sin embargo, con independencia de los agravios esgrimidos o fechas en que se interpusieron esas acciones legales, tanto la SEMAHN como el municipio de San Cristóbal de las Casas han considerado la existencia de esos recursos como un obstáculo para dar cumplimiento y efectividad a los decretos 2878-A-2011-A y 2878-A-2011-B.

125. En concordancia con lo anterior, el 13 y 27 de febrero de 2013 se publicaron en el Periódico Oficial acuerdos mediante los cuales se excluyeron diversos sectores de las zonas de conservación ecológica correspondientes a “La Kisst” (Publicación 045-A-2013) y “María Eugenia” (Publicación 056-A-2013), en cumplimiento a las sentencias de los juicios de amparo JA2 y JA7, respectivamente. Cabe manifestar que en las publicaciones se precisó que, en atención al principio de relatividad en las sentencias, únicamente las dos superficies en cuestión quedarían exentas del perímetro de protección ambiental, no así el restante polígono establecido por los decretos 2878-A-2011-A y 2878-A-2011-B de 22 marzo de 2011.

126. Adicionalmente de las impugnaciones contra los decretos de establecimiento de las áreas naturales protegidas, esta Comisión Nacional advierte que, desde inicios de 2008 al presente, se ha reportado un marcado deterioro en los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, lo cual refleja una ausencia de efectividad de las declaratorias emitidas, incluso con un ritmo de fragmentación mayor que en años anteriores, tal como se ilustra en las siguientes ilustraciones comparativas:



Humedales de montaña “La Kisst” periodo de 2007 a 2021.



Humedales de montaña "María Eugenia" periodo de 2003 a 2021.

127. De lo manifestado por QV1, QV2 y QV3, las autoridades responsables, así como las inspecciones efectuadas por el personal de la Comisión Nacional, han podido constatar la realización de prácticamente todas las actividades prohibidas que refieren las declaratorias, no sólo por particulares sino incluso dependencias del orden estatal y municipal, entre ellas: cambios de uso de suelo, vertimiento de contaminantes, edificaciones que transforman, alteran o modifican el paisaje y la estabilidad de los humedales, relleno, compactación, drenaje o modificación del patrón de escurrimiento, paso de vehículos motorizados y líneas de conducción, obras que incumplen normatividad en materia ambiental. En síntesis, obras y actividades que afectan de forma temporal o definitiva los ecosistemas y sus elementos.

128. Llama la atención que, a pesar de existir múltiples daños y perturbaciones ambientales, infringiendo no sólo las disposiciones previstas en las declaratorias, sino la Ley Ambiental para el Estado de Chiapas de 2009, así como la del mismo título publicada el 5 de agosto de 2020, la Secretaría General de Gobierno del estado de Chiapas y la PAECH informaron sobre la tramitación de sólo un procedimiento administrativo de inspección y vigilancia, iniciado a partir de una denuncia interpuesta en 2020, respecto de una construcción en el área del humedal "María Eugenia", sin ofrecer detalles relativos a otros procedimientos administrativos ambientales anteriores en relación con los humedales.

129. En el marco de ese único procedimiento, la PAECH llevó a cabo dos visitas de inspección, a partir de las cuales se reconocieron las diversas irregularidades existentes en el predio en cuestión, al carecer de autorización de impacto ambiental para efectuar actividades de relleno, construcción de siete viviendas y apertura de camino en “María Eugenia”, sin disponerse en tal caso de elementos que acrediten la legalidad en la titularidad de ese inmueble. Adicionalmente, se informó que, con motivo de ese procedimiento, la PAECH presentó el 23 de septiembre del presente año una denuncia ante la Fiscalía Ambiental de Chiapas, por la presunta comisión de los delitos de atentados contra el saneamiento del ambiente y la ecología del estado, ecocidio por relleno de humedales y construcción en un área natural protegida y cambio de uso de suelo.

130. Las infracciones ambientales apuntadas y la falta de procesos para su esclarecimiento e investigación implican agravantes en la fragmentación y deterioro de los humedales, a lo cual se suma la falta de publicación de los programas de manejo correspondientes a “La Kisst” y “María Eugenia”, pese a que las declaratorias de 1º de febrero de 2008 y 22 de marzo de 2011 establecieron, en todo esos casos, la obligatoriedad de “elaborar” los programas de manejo dentro de los 365 días naturales posteriores a esas fechas, más 60 días naturales para su instrumentación y puesta en ejecución. Ante ello, la SEMAHN informó que, a la fecha no se ha podido concluir con la formalización de esos documentos, en atención a la tramitación de los juicios de amparo antes señalados, sin que ello constituya una razón suficiente para justificar la omisión de expedir dichos programas.

131. Finalmente, se destaca que todas las declaratorias de 2008 y 2011 establecieron en las disposiciones referentes al objeto de creación, que el manejo (en sentido amplio) de las zonas de conservación ecológica “La Kisst” y “María Eugenia” debía sujetarse a los objetivos, lineamientos y resoluciones emitidos acorde al Convenio Ramsar, lo cual implicó un reconocimiento explícito para la operatividad y vigencia de las disposiciones de ese tratado en el régimen de protección particular para los humedales de montaña, incluso con anterioridad a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de julio de 2011.

132. Además de la inclusión de esas normas de fuente internacional, las autoridades promovieron la inscripción de los humedales de montaña como sitios Ramsar, fortaleciendo aún más el régimen jurídico ambiental aplicable. En este sentido, el primer humedal que fue inscrito al listado de sitios Ramsar fue “La Kisst”, el 2 de febrero de 2008, con una extensión de 35.67 hectáreas, bajo jurisdicción del

Municipio de San Cristóbal de las Casas y el SAPAM, estableciendo como autoridad responsable del manejo a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Con posterioridad, el 2 de febrero de 2012, se integró a “María Eugenia”, con una extensión de 85.95 hectáreas, bajo jurisdicción del Gobierno del Estado de Chiapas y como autoridad responsable la SEMAHN.

133. Llama la atención que los polígonos para el reconocimiento internacional de ambos humedales distan enormemente de otras zonificaciones imperantes, como las poligonales de las mencionadas zonas de conservación ecológica (“La Kisst” 110 ha y “María Eugenia” 115 ha), el Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial (393.140 ha y 165.554, respectivamente), e incluso la correspondiente a la Carta Urbana (en ambos casos, superficies menores). Lo cual nuevamente evidencia la notoria ausencia de coordinación entre las autoridades encargadas de la protección y preservación de los humedales, al existir incongruencia entre los instrumentos jurídicos respectivos.

134. Respecto de la SEMARNAT, se observa que, a pesar de ser dicha instancia la encargada de coordinar en el ámbito interno el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia ambiental asumidos por el Estado mexicano negó tener competencia directa en el asunto. Particularmente, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (responsable del manejo de “La Kisst, conforme a la ficha técnica del sitio Ramsar) aseguró que la adopción de acciones para la protección y preservación de los humedales inscritos recaía exclusivamente en el ámbito estatal, al afirmar que únicamente se trataba de áreas naturales protegidas de jurisdicción del Gobierno Estatal, lo cual evidencia el desconocimiento sobre las medidas ambientales existentes.

D. Derecho humano al medio ambiente sano.

135. Las deficiencias y omisiones de autoridades de los ámbitos federal, estatal y municipal en la adopción de medidas encaminadas a la conservación y protección de los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, como en la investigación de conductas tendientes a la degradación de esos ecosistemas, implican violaciones al derecho humano al medio ambiente.

136. Anteriormente,¹⁹ este Organismo Nacional ha señalado que el derecho al medio ambiente sano está ampliamente reconocido en diversas fuentes, en

¹⁹ CNDH, Recomendación 48/2015: “Sobre el Recurso de Impugnación interpuesto por insuficiencia en el cumplimiento y no aceptación de la recomendación dirigida a los presidentes municipales de Jiutepec y Emiliano

principio, por la Constitución Política, tanto en su artículo 4º, párrafo quinto, al igual que otras disposiciones que complementan la protección de ese derecho humano, en lo referente a los pueblos y comunidades originarios (artículo 2º), objetivo de las acciones y políticas educativas (artículo 3º), como el establecimiento de modalidades encaminadas a la preservación y restauración del entorno (artículos 26 y 26).

137. De igual manera, acorde al propio artículo 1º constitucional, existe un sinnúmero de tratados internacionales que prevén normas referentes al derecho humano al medio ambiente e integran su respectivo bloque de constitucionalidad, sumado a instrumentos declarativos y otros documentos internacionales que le otorgan sentido y alcance. No con menor importancia, se considera uno de los elementos más trascendentes en los Objetivos de Desarrollo Sostenible previstos por la Agenda 2030, explícitamente en los correspondiente a Agua Limpia y Saneamiento (6), Energía Asequible y No Contaminante (7), Acción por el Clima (13), como en los relativos a vida submarina y de los ecosistemas terrestres, sin ignorar su abordaje transversal en otros objetivos y metas.

138. Acorde a lo expuesto por la Opinión Consultiva 23/2017 de la CrIDH, el derecho al medio ambiente puede caracterizarse bajo tres enfoques, en primer lugar, bajo un criterio individual, en atención a las *“repercusiones directas o indirectas sobre las personas”*,²⁰ asociadas con la vulneración del entorno. En segundo lugar, desde una dimensión colectiva, al entender su objeto de protección como una materia de *“interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras”*.²¹ Finalmente, se afirma que el derecho humano en cuestión *“protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas”*.²² Dichas perspectivas no resultan

Zapata en el estado de Morelos; en agravio de quienes habitan y transitan en dichos municipios por la violación al derecho humano a un medio ambiente sano”, 18 de diciembre de 2015; CNDH, Recomendación General 26: “Sobre la falta y/o actualización de programas de manejo en áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos”, 13 de abril de 2016; Recomendación General 32: Sobre las violaciones a los derechos humanos a la salud, un nivel de vida adecuado, medio ambiente sano, e información pública ocasionadas por la contaminación atmosférica urbana, 24 de julio de 2018; Recomendación 62/2018: “Sobre el caso de las violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, medio ambiente, vivienda adecuada, salud y otros derechos humanos, por la explotación de carbón mineral en el Municipio de Sabinas”, 22 de noviembre de 2018.; al igual que Recomendación 91/2019, cit.

²⁰ CrIDH, Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad corporal – Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párrafo 59.

²¹ Idem.

²² Ibidem, párrafo 62.

excluyentes sino complementarias e interdependientes en la determinación de violaciones a los derechos humanos.

139. Las violaciones al derecho al medio ambiente analizadas en el presente caso se conceptualizan como repercusiones directas en perjuicio de los habitantes de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, por las restricciones que, en lo particular, les ocasiona el menoscabo de un entorno adecuado y de indiscutible relevancia ambiental. Tal circunstancia, sumado a la merma de los servicios ambientales que brinda ese ecosistema, e incluso su valor paisajístico, supone igualmente violaciones a ese derecho bajo un enfoque colectivo, ante el deterioro en la calidad ambiental y entorno propicios, enfatizando que ese criterio abarca no sólo la perspectiva transgeneracional, sino que implica a todas aquellas colectividades afectadas por daño y deterioro de los humedales.

140. Es innegable también que, conforme al criterio señalado, el propio ecosistema que conforman los humedales “La Kisst” y “María Eugenia” resulta afectado en el derecho al medio ambiente como un objeto de protección por sí mismo, paralelamente a los agravios particulares o colectivos. Con mayor razón, al tratarse de humedales de gran valor por su ubicación, aportaciones en el bioma y entorno, reconocidos internacionalmente con más de uno de los criterios que establece el Convenio Ramsar para la incorporación dentro de sus listados.²³

141. La degradación de los ecosistemas, en general y, particularmente, aquellos que por su valor e importancia requieren protección especial, como resultado de proyectos o actividades de gran envergadura es un tema de especial atención en la materia de derechos humanos, en especial cuando las afectaciones a los recursos naturales tienen lugar en ámbitos como la minería o hidrocarburos, centrales energéticas construcción de centros urbanos, complejos turísticos. Consideración análoga a la situación jurídica analizada, relativa a impactos ambientales ocasionados por una deficiente adopción de medidas tendientes a la debida protección de los humedales, en sí mismos y especialmente ante los procesos negligentes de desarrollo urbano en San Cristóbal de las Casas.

142. En el informe *“Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas”*, la CIDH estableció que casos como los señalados involucran

²³ Ficha Informativa de los sitios Ramsar “Humedales de Montaña La Kisst” y “Humedales de Montaña María Eugenia”, respectivamente:
<https://rsis.ramsar.org/RISapp/files/RISrep/MX1787RIS.pdf>.
<https://rsis.ramsar.org/RISapp/files/RISrep/MX2045RIS.pdf>.

la exigencia de una actuación de las autoridades bajo el parámetro de debida diligencia, criterio que, como ha sostenido esta Comisión Nacional, cuenta con un amplio desarrollo en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, en circunstancias bajo las que: *“i) las autoridades estatales sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para [...] un individuo o grupo de individuos determinado, y que ii) tales autoridades no adoptaron las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo”*.²⁴

143. Ese mismo informe detalla, en cuanto a megaproyectos de desarrollo o actividades extractivas, la debida diligencia se materializa en las siguientes obligaciones específicas:

*(i) el deber de adoptar un marco normativo adecuado y efectivo, (ii) el deber de prevenir las violaciones de derechos humanos, (iii) la obligación de supervisar y fiscalizar las actividades de las empresas y otros actores no estatales, (iv) el deber de garantizar mecanismos de participación efectiva y acceso a la información, (v) el deber de prevenir actividades ilegales y formas de violencia, y (vi) el deber de garantizar el acceso a la justicia a través de la investigación, sanción y reparación adecuada de las violaciones de derechos humanos en estos contextos.*²⁵

144. En el presente asunto, la CNDH advirtió la existencia de violaciones al derecho humano al medio ambiente sano en tres principales sectores, en primer lugar, la inobservancia de las disposiciones en materia de áreas naturales protegidas y zonificación aplicable a los humedales. En segundo lugar, las omisiones e irregularidades en la protección del componente hídrico, que, como se ha recalcado, es determinante para la viabilidad de los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”. Finalmente, la falta de procedimientos de carácter administrativo o penal para atender el deterioro y fragmentación de los ecosistemas, sumado a las insuficientes medidas para evitar la consumación de los daños ambientales.

145. Bajo cualquiera de esas tres perspectivas que ilustran las violaciones al derecho al medio ambiente existe un incumplimiento al principio de debida diligencia, indispensable para el respeto, protección y garantía de ese derecho humano. Aunque se ha relacionado paradigmáticamente con la obligación de

²⁴ CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*, 31 de diciembre de 2015, párrafo 84, y CrIDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, párrafo 123. Asimismo, el criterio de la debida diligencia se ha analizado en otros casos como *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia*, Sentencia de 11 de mayo de 2007, *Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia*, Sentencia de 26 de mayo de 2010, y el *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, por señalar algunos precedentes.

²⁵ CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*, cit., párrafo 65.

prevenir las violaciones, la debida diligencia es también indispensable para la observancia de las demás obligaciones generales que establece el artículo 1º de la Constitución Política, en cuanto al deber de las autoridades de ajustar su actuación a los derechos humanos y abstenerse de violarlos (obligación de respetar); prevenir, sancionar e investigar cualquier afectación proveniente de particulares que, por omisión de las autoridades, implique una violación a los derechos humanos (obligación de proteger); establecer, ejercer y acatar los mecanismos para su protección o salvaguarda (obligación de garantizar); de igual manera, difundir el conocimiento sobre los derechos humanos entre los funcionarios y población en general (obligación de promover).

146. Por otra parte, se destaca que la determinación de las afectaciones relativas al respeto, protección y garantía de un entorno favorable, no sólo tiene como pauta la inobservancia de disposiciones estrictamente ambientales, sino que, al suscitarse dentro de un contexto de afectación transversal, involucran también aquellas normas que, en lo sustancial, contribuyen al respeto, protección y garantía del mencionado derecho humano, como las destinadas al ordenamiento territorial o urbano al igual que protección de los recursos hídricos.²⁶

147. Finalmente, como se ha establecido en recomendaciones anteriores y en apego a lo expuesto por la CrIDH en su Opinión Consultiva 23/2017, el derecho al medio ambiente sano puede conceptualizarse en tres dimensiones. Inicialmente, bajo una perspectiva individual, en atención a las *“repercusiones directas o indirectas sobre las personas”*,²⁷ asociadas con la vulneración del entorno. En segundo lugar, desde una dimensión colectiva, al entender su objeto de protección como una materia de *“interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras”*.²⁸ Finalmente, se afirma que el derecho humano en cuestión *“protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas”*.²⁹

²⁶ CrIDH, *Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad corporal – Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, cit., párrafo 64.

²⁷ *Ibidem*, párrafo 59.

²⁸ *Idem*.

²⁹ *Ibidem*, párrafo 62.

a. Violaciones al derecho humano al medio ambiente sano por infracción al Convenio Ramsar.

148. La Comisión Nacional destaca la importancia del Convenio Ramsar para el estudio de las afectaciones ambientales, tanto en lo que se refiere a los deberes específicos que implica la inscripción de los humedales “La Kisst” y “María Eugenia” en el listado que prevé ese tratado internacional, como las disposiciones que en general se establecen para la protección de dichos ecosistemas. Como se ha enfatizado en otras recomendaciones, dicho instrumento internacional contiene normas para la protección del derecho humano al medio ambiente sano en términos del artículo 1º, primer párrafo, de la Constitución Política, pues aunque su objeto principal ni sus disposiciones aluden expresamente a los derechos humanos, es innegable que contribuyen a expandir el horizonte de protección de los justiciables y su inobservancia acarrea las consecuencias jurídicas de una violación a los derechos.³⁰

149. De inicio, el Convenio Ramsar es relevante al ofrecer en su artículo 1 una definición de los humedales bajo un criterio amplio, con la finalidad de considerar el mayor número de biomas, entre ellos, lagos y ríos, acuíferos subterráneos, pantanos y marismas, pastizales húmedos, turberas, oasis, estuarios, deltas y bajos de marea, manglares y otras zonas costeras, arrecifes coralinos, y sitios artificiales como estanques piscícolas, arrozales, reservorios y salinas.

150. Por otra parte, establece diversas obligaciones, como la designación de humedales de importancia (sitios Ramsar) con la finalidad de incluirlos en el listado que deriva ese mismo instrumento (artículo 2); elaborar y aplicar planes de gestión para dichos sitios, procurando su uso racional, además de informar acerca de cualquier alteración ecológica que se suscite en ellos (artículo 3). Asimismo, señala la necesidad de cooperación internacional en el caso de cuencas o humedales transnacionales (artículo 5). Por último, el artículo 6, prevé la organización de conferencias de partes con las finalidades, entre otras, de fomentar la aplicación del Convenio Ramsar, formular recomendaciones tendientes a la conservación, gestión y explotación de los humedales, al igual que la definición de procedimientos para la preparación de informes de los Estados.

151. Aunque en apariencia se estaría ante compromisos cuyo cumplimiento recae únicamente a los Estados en el plano internacional, tales disposiciones son

³⁰ *Ibidem*, párrafo 137 y resolutivo 7.

determinantes para el respeto, protección y garantía del derecho humano al medio ambiente, al fortalecer normativamente la preservación, protección y conservación de los sitios Ramsar, por lo que, en definitiva, se trata de normas de derechos humanos en el contexto de la regla de reconocimiento que establece el artículo 1º constitucional.

152. De igual manera, presenta una serie de disposiciones orientadas a cumplimentar su objeto dentro del ámbito interno de los Estados, como se advierte en las obligaciones previstas en el artículo 4, a saber: i) la creación de reservas naturales en los humedales a fin de conservar las zonas húmedas y las aves acuáticas; ii) deber de compensación en pérdidas de recursos en humedales; iii) acceso a la información y fomento a la investigación en materia de zonas húmedas, así como su fauna y flora; iv) no regresividad demográfica en las poblaciones de aves acuáticas; y v) capacitación del personal competente para el estudio, la gestión y el cuidado de las zonas húmedas. Del mismo modo, el artículo 5 del Convenio se establece el deber de contar con políticas y reglamentos para la conservación de los humedales, su flora y fauna.

153. Para la interpretación de las disposiciones del Convenio Ramsar y el establecimiento de mayores medidas para la protección de los humedales, son de gran valor los diversos documentos emitidos por las conferencias de partes en dicho tratado, en especial las resoluciones adoptadas en tales reuniones, que por, extensión, son importantes criterios para la protección de los derechos humanos relacionados o interdependientes con esos ecosistemas.

154. Así, en las resoluciones se ha insistido que las disposiciones de ese instrumento internacional no sólo tienen como objeto de protección a los sitios Ramsar, sino aquellos “otros humedales” no necesariamente inscritos, de los cuales, sin embargo, es indispensable también adoptar medidas de protección y conservación.³¹ Otras resoluciones, por ejemplo, han abordado ampliamente los criterios que deben atenderse para: procesos de urbanización en áreas donde existan humedales bajo una perspectiva de sostenibilidad,³² gestión de recursos

³¹ Conferencia de partes del Convenio Ramsar, *Resolución 5.7: La planificación para el manejo de los sitios Ramsar y otros humedales*, 1º de enero de 1993; *Resolución 6.13: Lineamientos para la planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales*, 19 de marzo de 1996; *Resolución VIII.14: Nuevos lineamientos para la planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales*, 7 de diciembre de 2002

³² Conferencia de partes del Convenio Ramsar, *Resoluciones X.27: Humedales y Urbanización*, 1º de enero de 2008; *Resolución XI.11: Principios para la planificación y el manejo de los humedales urbanos y periurbanos*, 1º de enero de 2012; y *Resolución XIII.16: Urbanización sostenible, cambio climático y humedales*, 29 de octubre de 2018.

hídricos,³³ comprender la relación entre sitios Ramsar y las áreas protegidas (conocidas como “reservas de humedales”),³⁴ o bien, la necesidad de zonificación de dichas reservas.³⁵

155. Las disposiciones del Convenio Ramsar y los documentos que derivan de él son de especial interés para el estudio los sitios Ramsar “La Kisst” y “María Eugenia”, al tratarse de una problemática que enfrenta no sólo ausencia de un manejo adecuado, sino ostensibles irregularidades en cuanto a la zonificación impuesta por un desarrollo urbano sin perspectiva de sostenibilidad, gestión ineficiente de los recursos hídricos, proliferación de asentamientos irregulares, al igual que faltas en el régimen de áreas naturales protegidas. Lo cual no sólo implica infracciones al texto de ese instrumento internacional bajo el ámbito de la responsabilidad internacional del Estado mexicano, sino en el ámbito de los derechos humanos.

156. En este sentido, debe recalcarse que las declaratorias emitidas para el establecimiento de las zonas de conservación ecológica “La Kisst” y “María Eugenia” previeron que el manejo de esas áreas naturales debía sujetarse a los objetivos, lineamientos y resoluciones emitidos acorde al Convenio Ramsar, lo que deriva en una obligación de cumplimiento directo a las normas previstas en ese tratado internacional, por parte de las autoridades del Gobierno Estatal, incluso con antelación la reforma constitucional en materia de derechos humanos de julio de 2011. Por lo que, la ausencia de efectividad de las declaratorias conlleva, directamente, a infracciones al texto del referido convenio, esto sin considerar las demás omisiones que se reportan en apartados subsiguientes.

157. Del mismo modo, la inscripción de los humedales de montaña como sitios Ramsar, fortaleciendo aún más el régimen jurídico ambiental aplicable derivado del tratado en cuestión. En este sentido, el primer humedal que fue inscrito al listado de sitios Ramsar fue “La Kisst”, el 2 de febrero de 2008, con una extensión de 35.67 hectáreas, en tanto que el 2 de febrero de 2012, se integró a “María Eugenia”, con

³³ Conferencia de partes del Convenio Ramsar, *Resolución VI.23: Ramsar y el Agua*, 22 de enero de 1996; *Resolución VII.18*, 10 de mayo de 1999; *Resolución VII.25: Compensación de la pérdida de hábitat y otras funciones de los humedales*, 10 de mayo de 1999; *Resolución IX.1 Anexo C: Marco integrado para los lineamientos de la Convención de Ramsar en relación con el agua*, 1º de enero de 2005; y *Resolución X.19: Humedales y manejo de las cuencas hidrográficas: orientaciones científicas y técnicas consolidadas*, 1º de enero de 2008.

³⁴ Conferencia de partes del Convenio Ramsar, *Resolución IX.22: Los sitios Ramsar y los sistemas de áreas protegidas*, 1º de enero de 2005.

³⁵ Conferencia de partes del Convenio Ramsar, *Recomendación 5.3: Las características esenciales de los humedales y la necesidad de zonificación de las reservas de humedales*, 1º de enero de 1993.

una extensión de 85.95 hectáreas. En ambos casos, a través de poligonales no sólo menores a las establecidas en las declaratorias y planes o programas, incongruencia con esos instrumentos. Incluso, bajo condiciones de desconocimiento por parte de las autoridades encargadas de dotar de eficacia a las inscripciones (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Gobierno Estatal y municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas), incluso la propia SEMARNAT, que por mandato es la competente para coordinar, en el ámbito interno, el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia ambiental.

b. Afectaciones relativas al régimen de áreas naturales protegidas y ordenamiento aplicable a los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”.

158. Como se destacó en la Recomendación General 26,³⁶ el objetivo primario que persiguen las declaratorias de áreas naturales protegidas radica indudablemente en la preservación y restauración de la fauna, flora y ecosistemas existentes en una zona determinada. Implican el establecimiento de un sistema jurídico particular a cada zona sujeta a protección, en el que se atiendan los contextos biológicos, sociales, culturales y geográficos atinentes a cada una de ellas.

159. En complemento a esa premisa, se ha destacado también que más allá de sus valores estéticos o paisajísticos, las áreas naturales protegidas albergan una muestra de la biodiversidad, en muchos casos endémicas, considerando bajo diversas facetas no sólo animales, plantas, hongos o microorganismos, sino también genes, ecosistemas, paisajes y regiones. Cabe aclarar también que:

[...] los bienes y servicios ambientales que nos han formado culturalmente son proporcionados por éstos y nos ofrecen bienestar y capacidad de sobrevivir. Algunos de esos servicios son evidentes, como los alimentos y las fuentes de energía, pero además existen otros, como la infiltración del agua de lluvia, la fertilidad del suelo, la captura de contaminantes como el bióxido de carbono y otros atributos que mitigan los efectos del cambio climático, que son complejos de entender y calcular, pero que también son ofrecidos gratuitamente.³⁷

160. En el caso de “La Kisst” y “María Eugenia”, es innegable que dichos humedales poseen una relevancia ambiental no sólo por albergar biodiversidad, sino por los servicios ambientales que brindan, en general para el entorno, tanto como un objeto autónomo de protección, como hacia las personas (bajo una dimensión individual o

³⁶ CNDH, *Recomendación General 26*, cit., párrafo 87.

³⁷ CNDH, “Resumen Ejecutivo”, *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017 Investigación para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos TOMO VI Áreas naturales protegidas y derechos humanos*, noviembre de 2019, p. 5.

colectiva) en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, sin negar que forman parte de un referente para la construcción y vida culturales. De ahí la justificación de su incorporación al régimen de áreas naturales protegidas bajo jurisdicciones estatal (zonas de conservación ecológica) e internacional (sitios Ramsar).

161. Dichas incorporaciones obedecieron también a los impactos provocados por el crecimiento, en particular la fragmentación y reducción de los humedales, aunque es de resaltar que, a pesar de su declaratoria como zonas de conservación ecológica, éstas carecen de los lineamientos indispensables para garantizar la permanencia de estos ecosistemas complejos, propiciando la invasión de los terrenos poco inundados, así como la disminución en la calidad de los servicios que estas prestan naturalmente.

162. Las autoridades encargadas de su custodia incumplen con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar el derecho a un medio ambiente sano, en principio, desde la óptica de la regulación de actividades dentro de las áreas de conservación ecológica, como también en la permisividad ante los cambios de uso de suelo, la falta de acciones legales ante las actividades de invasión, construcción, desmonte y relleno en zona de humedales. De igual manera, si bien en los últimos años se realizaron contadas inspecciones y verificaciones por parte de los gobiernos municipales y estatales, los procedimientos administrativos no han logrado detener o disminuir las acciones incompatibles en dichas zonas de conservación.

163. Las declaratorias de áreas naturales protegidas implican el establecimiento de un sistema jurídico particular a cada zona sujeta a protección, en el que se atiendan los contextos biológicos, sociales, culturales y geográficos atinentes a cada una de ellas. De esta manera, a fin de mitigar desequilibrios ambientales y promover tanto la conservación como el aprovechamiento sustentable de recursos, se individualizan las medidas de preservación y protección a la biodiversidad pertinentes a cada área natural, así como restricciones y modalidades en las actividades humanas a realizarse en dichos sitios.³⁸

164. Bajo este criterio, la publicación de declaratorias para el establecimiento de áreas naturales protegidas (y su cumplimiento) se relaciona directamente con la obligación de adoptar un marco adecuado y efectivo para el goce y ejercicio de los derechos humanos. Dicho mandato se materializa en la necesidad de: i) adoptar disposiciones pertinentes para la protección de los derechos; ii) derogar aquellas

³⁸ CNDH, *Recomendación General 26 cit.*, párrafo 89.

que les resulten incompatibles; y iii) no adoptar disposiciones que resulten contrarias a ellos.³⁹ Lo anterior, cabe aclarar *“no se limita al texto constitucional o legislativo, sino que debe irradiar a todas las disposiciones jurídicas de carácter reglamentario y traducirse en la efectiva aplicación práctica de los estándares de protección de los derechos humanos”*.⁴⁰

165. La ausencia de cumplimiento a las disposiciones contenidas en los respectivos decretos, por parte de las autoridades encargadas de velar por su observancia implica violaciones al derecho humano al medio ambiente, por la falta de cumplimiento de las disposiciones necesarias para el goce y ejercicio de ese derecho. Asimismo, la falta de cumplimiento a esas medidas normativas conlleva a infracciones al deber de las autoridades de ajustar su actuación a los derechos humanos y abstenerse de violarlos (obligación de respetar), por ende, también al de prevenir, sancionar e investigar cualquier afectación proveniente de particulares que, por omisión de las autoridades, implique una violación a los derechos humanos (obligación de proteger); establecer, ejercer y acatar los mecanismos para su protección o salvaguarda (obligación de garantizar); de igual manera, difundir el conocimiento sobre los derechos humanos entre los funcionarios y población en general (obligación de promover).

166. Otra omisión sólo en el cumplimiento de esas disposiciones, sino en la adopción de normas pertinentes para la protección de los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, radica en la ausencia de un programa de manejo para esas zonas sujetas a conservación ecológica, no obstante que las declaratorias de 1º de febrero de 2008 y 22 de marzo de 2011 establecieron, la obligatoriedad de elaborarlas dentro de los 365 días naturales posteriores a esas fechas, más 60 días naturales para su instrumentación y puesta en ejecución. Esto, sin existir causa aparente que obstaculice la formalización de esos importantes documentos, pues aún en el supuesto de que hayan existido impugnaciones a los decretos, con anterioridad se acreditó que, en atención al principio de relatividad de las sentencias, no se ha decretado la nulidad de las declaratorias ni, por ende, el régimen que se desprende de ellas. Lo cual deriva en violación al derecho humano al medio ambiente sano por falta de adopción de las disposiciones pertinentes para su respeto y garantía.

167. Del mismo modo, la inscripción de los humedales de montaña como sitios Ramsar, fortaleciendo aún más el régimen jurídico ambiental aplicable derivado del

³⁹ CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*, cit., párrafo 65.

⁴⁰ CrIDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14, 19 de agosto de 2014, párrafo 65.

tratado en cuestión. En este sentido, el primer humedal que fue inscrito al listado de sitios Ramsar fue “La Kisst”, el 2 de febrero de 2008, con una extensión de 35.67 hectáreas, en tanto que el 2 de febrero de 2012, se integró a “María Eugenia”, con una extensión de 85.95 hectáreas. En ambos casos, a través de poligonales no sólo menores a las establecidas en las declaratorias y planes o programas, incongruencia con esos instrumentos. Incluso, bajo condiciones de desconocimiento por parte de las autoridades encargadas de dotar de eficacia a las inscripciones (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Gobierno Estatal y municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas), incluso la propia SEMARNAT, que por mandato es la competente para coordinar, en el ámbito interno, el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia ambiental.

168. Por otra parte, la efectividad de las disposiciones relativas al régimen de áreas naturales protegidas guarda una relación de interdependencia con las enfocadas a la zonificación y usos de suelo, establecidas en planes o programas de ordenamiento u otros mecanismos como las declaratorias o reservas que alude el artículo 86 BIS 1 en la Ley de Aguas Nacionales. De manera que, al no existir una relación de compatibilidad entre las delimitaciones establecidas por esos instrumentos, se vulnera igualmente el cumplimiento de la obligación de adoptar un marco adecuado y efectivo, así también, las relativas a respetar, proteger y garantizar un entorno adecuado.

169. La relación de coordinación e interdependencia entre el ámbito de las áreas naturales protegidas y los usos de suelo que prevén los planes o programas (en particular, respecto el ordenamiento ecológico del territorio) se ha detallado con anterioridad, al sostenerse que:

A pesar de que se trata de un instrumento distinto a las Áreas Naturales Protegidas, ya que tiene por objeto regular los usos del suelo en cualquier tipo de paisaje (marítimo o terrestre), independientemente de la existencia de ecosistemas particularmente valiosos o representativos, ambos comparten el hecho de ser, en lo esencial, formas de regulación del uso del suelo. No obstante, no hay acuerdo en el modo en que se relacionan entre sí. ¿Cuál de los dos prevalece cuando hay contradicciones entre ellos? ¿Existe algún tipo de prelación temporal? Incluso cuando esas y otras interrogantes puedan ser resueltas de manera expedita y sin conflictos, la posibilidad de que ambos coexistan en una misma región supone un esfuerzo institucional nada despreciable. El tiempo que los administradores de las Áreas Naturales Protegidas tienen que dedicar a cuidar que ambos instrumentos

resulten compatibles, suele ser en detrimento de las funciones de operación del Programa de Manejo.⁴¹

170. En el presente caso, se observó que el POET del Municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, plantea la regulación de usos de suelo en los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, catalogados dentro de las unidades de gestión ambiental 3 y 4, respectivamente, para los cuales define lineamientos ecológicos, factores de riesgo e impacto, además de usos o actividades compatibles e incompatibles.

171. La cualidad de “La Kisst” y “María Eugenia” como humedales urbanos conlleva a la necesidad de conocer también las previsiones de zonificación que señala el Programa de Desarrollo Urbano de San Cristóbal de las Casas, Chiapas 2006-2020, en particular la Carta Urbana vigente, que data de 2006, en relación con los usos de suelo vigentes definidos por la administración municipal.

172. De los planteamientos anteriores, se observa que existe una falta de congruencia e incluso regresividad en la administración del espacio que corresponde a los humedales, no sólo en cada uno de los instrumentos de planificación territorial urbana o ecológica señalados, sino en la coordinación interinstitucional necesaria para atender la obligación de disponer un marco adecuado y efectivo para el derecho al medio ambiente, afectación que igualmente transgrede las relativas a la protección, respeto y garantía de ese derecho.

173. En el presente caso, observaron diversos cambios en el uso de suelo establecidos previamente en la Carta Urbana como de conservación ecológica, modificados a habitacionales, mixtos, comercial, equipamiento, entre otros, actualizaciones que, conforme a las evidencias allegadas, se autorizaron irregularmente a través de “sesiones privadas” de Cabildo desde 2007. Tales modificaciones facilitaron la invasión urbana en distintas áreas de los humedales, aunado a las presuntas donaciones de predios para el establecimiento de centros educativos, todo ello probando el fraccionamiento de las zonas de conservación y el deterioro de los servicios ambientales que estos ecosistemas complejos prestan.

174. En particular, resultan de especial preocupación las poligonales que corresponden a las inscripciones de “La Kisst” y “María Eugenia” como sitios Ramsar, notoriamente inferiores en superficie a las que establecieron las

⁴¹ CNDH, *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017 Investigación para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos TOMO VI Áreas naturales protegidas y derechos humanos*, cit., p. 7.

declaratorias de zonas sujetas a conservación ecológica y las zonificaciones de planes o programas de ordenamiento. Lo anterior, en franca contradicción con el carácter urbano de esos ecosistemas, que implicaba la necesidad de adoptar un esquema coordinado y pertinente ante los riesgos o impactos ambientales que enfrentan, todo ello en contravención a lo establecido por el Convenio Ramsar y sus instrumentos de aplicación o interpretativos.

175. En 2012, de la conferencia de partes del Convenio Ramsar adoptó los Principios para la Planificación y el Manejo de los Humedales Urbanos y Periurbanos, en reconocimiento de la importancia de alentar a la sociedad a adoptar en materia de urbanización un enfoque más sostenible, que reconozca la necesidad de proteger la base de recursos naturales sobre la que se sostienen las zonas urbanas.⁴²

176. Dichos principios ofrecen un amplio diagnóstico de los problemas, riesgos e impactos que en la actualidad enfrentan los humedales ubicados dentro de zonas urbanas y sus periferias, en particular lo siguiente:

i) Los conflictos sectoriales entre departamentos gubernamentales (tanto horizontal como verticalmente) y la falta o ausencia total de una planificación y coordinación comunes a menudo hacen que la cuestión de los humedales no se integre debidamente en los procesos de toma de decisiones.

ii) Dejar las decisiones de manejo del suelo y asignación de tierras en el medio urbano en manos de las fuerzas del mercado, o de sistemas tradicionales y pertenecientes al ámbito informal, lejos de constituir una opción de política sostenible, contribuirá a la pérdida y degradación continua de los humedales. [...]

v) Existe una falta generalizada de políticas y leyes para la protección de los humedales y tampoco se cuenta con los mecanismos reguladores requeridos para su ejecución. [...]

vii) Con frecuencia ni siquiera existe una definición o percepción clara de lo que se entiende por "humedal", lo que es especialmente grave si además se carece de inventarios de humedales sobre los que documentar los procesos de planificación urbana.

viii) Las poblaciones y los niveles de densidad demográfica van en aumento, a menudo impulsados por la pobreza rural que obliga a muchos a migrar a núcleos urbanos. [...]

⁴² Conferencia de partes del Convenio Ramsar, *Principios para la planificación y el manejo de los humedales urbanos y periurbanos* (Resolución XI.11, 2012), 2012, párrafo 3.

xi) Los casos de desarrollo no sostenible, con asentamientos formales e informales mal estudiados y ubicados, en particular las construcciones ilegales y los asentamientos improvisados, sobre todo cuando están situados cerca de la costa, y diversas actividades ilegales, como los vertidos de residuos, contribuyen a la pérdida y degradación de los humedales.

xii) La falta de sistemas de tratamiento de las aguas negras y residuales en las zonas urbanas tiene un efecto de contaminación directa en los humedales e impacta también en el medio ambiente acuático. A ello hay que añadir el problema de los efluentes de productos agroquímicos y residuos industriales, que también puede repercutir negativamente en los humedales.⁴³

177. Cuestiones como las planteadas en los *Principios para la planificación y el manejo de los humedales urbanos y periurbanos* se actualizan en el presente asunto, respecto de la ausencia de efectividad del régimen de áreas naturales protegidas (incluyendo la inscripción de “La Kisst” y “María Eugenia” como sitios Ramsar), además de las disposiciones y zonificación contenidas en planes o programas de ordenamiento, sin ignorar la ausencia de congruencia y coordinación entre todas esas estructuras de regulación de usos de suelo. En todo caso, ignoradas ante la proliferación de obras, actividades y asentamientos que contravienen expresamente lo señalado por ese marco jurídico.

178. Es importante reiterar que, si bien desde las primeras declaratorias de los humedales en 2008 y, con mayor razón, a partir de la inscripción de “La Kisst” (2008) y “María Eugenia” (2012) como humedales de importancia internacional, resultaba aplicable el Convenio Ramsar y los documentos derivados de ese tratado, en modo alguno las autoridades federales, estatales y municipales han emprendido las acciones encaminadas a la protección de dichos ecosistemas, ignorando no sólo el diagnóstico sino las propuestas contenidas en los *Principios para la planificación y el manejo de los humedales urbanos y periurbanos*, entre ellas las siguientes de especial trascendencia para el caso:

i) hacer comprender mejor la amplia utilidad de los humedales, cuestión de la que buena parte de los sectores relacionados con la planificación y otras esferas pertinentes no parecen tener plena conciencia; [...]

iii) apostar por una elaboración de políticas de planificación urbana más sensible, recurriendo, por ejemplo, a marcos de desarrollo y de zonificación espacial para la protección de los servicios ecosistémicos (en particular los proporcionados por los humedales), y abordar las cuestiones de gestión del agua a la escala adecuada; [...]

⁴³ *Ibidem*, página 9.

v) asegurar que los humedales se incluyan explícitamente como elementos de infraestructura natural en las actividades de planificación urbana, incluida la ordenación paisajística y todos los aspectos relacionados con la gestión del agua, como el manejo de las aguas pluviales, los recursos hídricos y el tratamiento de aguas;

vi) lograr que los humedales sean tratados no meramente como zonas importantes para la conservación de la naturaleza en sí, sino como elementos clave dentro de las infraestructuras urbanas de gestión de los recursos hídricos y componentes fundamentales para la provisión de estos últimos;

vii) mejorar los marcos normativos y jurídicos para la protección de los humedales y garantizar su aplicación y regulación;

viii) utilizar humedales seleccionados como sistemas naturales de tratamiento de aguas residuales con objeto de mitigar los efectos de la sedimentación y la contaminación en el medio urbano, sobre todo mediante la mejora de los sistemas de saneamiento, dentro de los límites que impone su capacidad para producir esos servicios y sin que se comprometa de forma significativa su capacidad para seguir ofreciendo otros servicios ecosistémicos, y siempre que ello no tenga efectos adversos significativos en el medio ambiente;

ix) considerar el principio de uso racional de los humedales tanto dentro como fuera de las zonas urbanas y lograr una comprensión cabal de la interconexión de las cuestiones a escala de la cuenca de captación/hidrográfica, en particular para garantizar la llegada de flujos ambientales a los humedales;⁴⁴

179. En el ámbito del derecho al medio ambiente sano, la importancia de estas propuestas radica en su utilidad para cesar y no repetir afectaciones como las aquí analizadas (esto es, reparar), aunque también son elementos fundamentales para prevenir tales vulneraciones, en estricta relación con las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos. De manera, que, al no observarse acciones como las propuestas por la conferencia de partes del Convenio Ramsar (o adoptarse tardíamente bajo condiciones de incertidumbre en su planificación), se evidencian en mayor grado las violaciones al derecho humano al medio ambiente sano.

180. Por último, estos parámetros permiten evidenciar la falta de debida diligencia por parte de las autoridades involucradas en la protección de los humedales desde sus distintos ámbitos de competencia, al acreditarse el conocimiento objetivo de condiciones de riesgo o afectación en los ecosistemas que representan “La Kisst” y “María Eugenia”, acorde a las atribuciones que les confiere el marco jurídico y los principios ambientales para la protección de ecosistemas, incluso encaminados a la

⁴⁴ *Ibidem*, página 10.

reparación y prevención en su deterioro o fragmentación; sin adoptar medidas necesarias que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo, tanto en el régimen de áreas naturales protegidas (de competencia local o internacional), el establecimiento de una zonificación pertinente, aunado a la ineffectividad de esas disposiciones y ausencia de coordinación interinstitucional.

c. Afectaciones relativas al deterioro del componente hídrico.

181. La característica principal de los humedales como ecosistemas asociados al agua, tanto en sus áreas inundadas permanentemente, las inundables e igualmente sus zonas secas o “de transición”, conlleva a que el respeto, protección y garantía del derecho humano al medio ambiente sano se enfoque en las medidas encaminadas a la preservación del componente hídrico, la prevención del deterioro o fragmentación de dicho sector y acciones para la efectividad del marco jurídico respectivo.

182. En anteriores recomendaciones, esta Comisión Nacional ha sostenido que, independientemente de su proyección como un derecho autónomo, las afectaciones al componente hidrológico (al igual que sus accesiones o bienes inherentes) *“influyen directamente en la calidad y productividad de los ecosistemas”*,⁴⁵ y en consecuencia el goce y ejercicio del derecho al medio ambiente sano. Caracterización acorde con la referente a los sujetos titulares de ese derecho humano, que prevé no sólo a las personas en lo individual o bajo un enfoque colectivo, sino *“componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas”*.⁴⁶

⁴⁵ CNDH, Recomendación 10/2017: *“Sobre la violación a los derechos humanos a un medio ambiente sano, saneamiento del agua y acceso a la información, en relación con la contaminación de los ríos Atoyac, Xochiac y sus afluentes; en agravio de quienes habitan y transitan en los municipios de San Martín Texmelucan y Huejotzingo, en el estado de Puebla; y en los municipios de Tepetitla de Lardizábal, Nativitas e Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, en el estado de Tlaxcala”*, 21 de marzo de 2017, párrafos 132-150; Recomendación 62/2018: *Sobre el caso de las violaciones a los derechos humanos a la seguridad pública, medio ambiente, vivienda adecuada, salud y otros derechos humanos, por la explotación de carbón mineral en el Municipio de Sabinas*, 22 de noviembre de 2018, párrafo 772. De igual manera, Recomendación 3/2020: *“Sobre el caso de las violaciones a los derechos humanos a un medio ambiente sano y al saneamiento del agua, en relación con la contaminación del Río Suchiapa y sus afluentes, por descargas de aguas residuales municipales no controladas, así como por la inadecuada gestión de los residuos sólidos urbanos; en agravio de los habitantes del Estado de Chiapas”*, 3 de marzo de 2020; Recomendación 57/2020: *“Sobre el caso de las violaciones a los derechos humanos al saneamiento del agua y a un medio ambiente sano, en relación con la contaminación del Río Atoyac y sus tributarios, por la inadecuada gestión de los residuos sólidos urbanos y por descargas de aguas residuales municipales no controladas; en agravio de los habitantes de diversos Municipios del Estado de Oaxaca”*, 24 de noviembre de 2020.

⁴⁶ CrIDH, *Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad corporal – Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, cit., párrafo 59.

183. Un precedente para el análisis de los hechos, es la Recomendación 72/2020, la cual abordó violaciones a los derechos humanos a un medio ambiente sano y al saneamiento del agua, en relación con la contaminación de los ríos Amarillo y Fogótico, por las descargas de aguas residuales municipales no controladas, así como la inadecuada gestión de los residuos sólidos urbanos en agravio de los habitantes de San Cristóbal de las Casas, Chiapas.⁴⁷ Dichos cuerpos de agua, como ya se ha establecido, se encuentran relacionados íntimamente con los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, al existir una influencia entre todos esos cuerpos hidrológicos.

184. En la “La Kisst” y “María Eugenia” existen, al menos 14 títulos de concesión o asignación para uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales extraídas en dichos ecosistemas, un importante volumen destinado al abastecimiento de la población de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, a través de la red de agua potable operada por el SAPAM. Pese a lo cual se carece de certeza del total de recursos extraídos dentro de esos ecosistemas, mucho menos información de los volúmenes que ese operador aprovecha. Esto es, sin existir una perspectiva de sostenibilidad al no disponerse de información fidedigna en cuanto a la viabilidad del aprovechamiento hídrico en los años venideros, lo cual incide en la propia estabilidad de los ecosistemas.

185. Del mismo modo, se observó un importante número de descargas residuales en los humedales, provenientes de la red de drenaje del SAPAM como de usuarios particulares, sin acreditarse que, por una parte, que estén respaldas por los permisos necesarios ni que, en cualquier caso, cumplan las especificaciones en el rubro de calidad y valores permisibles. De ahí que no sólo exista una falta de certeza en cuanto a la explotación o aprovechamiento de los recursos hídricos que sustentan a los humedales urbanos, propiciando riesgos e impactos en los demás componentes de dichos ecosistemas, como lo es, la contaminación en los cuerpos de agua la cual también incide en la flora, fauna, ocasionando un desequilibrio ecológico del sitio, así como en la salud pública.

186. Al tratarse de ecosistemas definidos como áreas de transición entre los sistemas acuáticos y terrestres, la ausencia de medidas para la protección de zonas federales, cauces o riberas de las aguas nacionales, ante fenómenos naturales

⁴⁷ CNDH, Recomendación 72/2020: “Sobre las violaciones a los derechos humanos a un medio ambiente sano y al saneamiento del agua, en relación con la contaminación de los ríos Amarillo y Fogótico, por las descargas de aguas residuales municipales no controladas, así como la inadecuada gestión de los residuos sólidos urbanos en agravio de los habitantes de San Cristóbal de las Casas, Chiapas”, 4 de diciembre de 2020.

como el cambio climático o la actividad humana, conlleva no sólo en una retracción de esos sectores terrestres, sino de los propios recursos hídricos, aunado al abandono e invasión de áreas de indiscutible valor ambiental. De ello, se carece de evidencia de las acciones llevadas a cabo para la protección de esas áreas accesorias, con mayor razón al tratarse de espacios históricamente desecados o invadidos, ante el crecimiento urbano.

187. El notable deterioro que presentan “La Kisst” y “María Eugenia” ante el crecimiento urbano y las insuficientes medidas administrativas para detener las afectaciones, implican violaciones al derecho humano al medio ambiente sano, en particular bajo la perspectiva del componente hidrológico, que como se ha expuesto, es la característica definitoria de esos humedales urbanos, en tanto interés jurídico por sí mismo, como en agravio de las personas usuarias de los servicios ambientales e incluso las generaciones presentes y futuras.

188. Tal apreciación se plasma en el documento intitulado *“Perspectiva mundial sobre los humedales: Estado de los humedales del mundo y sus servicios a las personas”*, emitido en el marco del Convenio Ramsar, en el cual se establece que *“la urbanización ofrece posibilidades para el uso eficiente de los recursos, el crecimiento urbano rápido a menudo ocasiona un desarrollo deficientemente regulado de las zonas periurbanas, dando lugar a impactos sociales y ambientales perjudiciales [...] altera los humedales por medio de cambios en la conectividad hidrológica, alteraciones de los hábitats y las capas freáticas y saturación del suelo y contaminación, y puede afectar también la riqueza y abundancia de especies”*,⁴⁸

189. Como se observa, los desequilibrios ambientales en el componente hidrológico tienen incidencia sobre otros de igual relevancia, como la flora y fauna, e incluso la población misma, de ahí que las violaciones al medio ambiente observadas tienen trascendencia sobre las diversas dimensiones que tiene ese derecho humano, sin ignorar la interdependencia e indivisibilidad con otros derechos aquí analizados, como el agua y saneamiento o condiciones dignas de vivienda, sin que por ello se trate de una enumeración exhaustiva.

190. En el caso, se destaca que además de las disposiciones aplicables en materia de áreas naturales protegidas y zonificación, resultan de gran relevancia para el cumplimiento del derecho al medio ambiente las pertenecientes al régimen jurídico

⁴⁸ *Perspectiva mundial sobre los humedales: Estado de los humedales del mundo y sus servicios a las personas*, Secretaría del Convenio Ramsar, 2018, p. 46.

de aguas nacionales, tanto las aplicables en general a esos recursos y sus bienes inherentes, como las encaminadas en lo particular a la protección de humedales.

191. El artículo 86 BIS 1 de la Ley de Aguas Nacionales, incorporado a ese ordenamiento desde 2004, contempla un importante conjunto de medidas de contenido ambiental para la protección de humedales, no sólo desde la perspectiva aislada del componente hidrológico, sino además entre éste y otros factores, al prever: i) el establecimiento de un inventario de humedales; ii) promover reservas de aguas nacionales o ecológicas (áreas naturales protegidas); iii) proponer normas oficiales encaminadas a la preservación, protección y restauración de humedales y sus aguas nacionales; iv) promover acciones y medidas para su rehabilitación o restauración, estableciendo perímetros de protección en zonas húmedas; v) otorgar permisos para desecar terrenos con fines de protección o prevenir daños a la salud pública.

192. A pesar de que la vigencia de esas disposiciones data de 2004, el establecimiento de áreas naturales protegidas desde 2008 y la inscripción de “La Kisst” y “María Eugenia” como sitios Ramsar, éstos se incorporaron al Inventario Nacional de Humedales hasta 2020; siendo indispensable el establecimiento de un perímetro de protección definitivo, al igual que las declaratorias de propiedad nacional focalizadas a esos cuerpos y polígonos de influencia, acciones pendientes de ejecución, bajo el riesgo de que se acentúe la degradación de los humedales de montaña.

193. Por otra parte, destaca lo previsto en el artículo 28 fracción X de la LGEEPA, que dispone la necesidad de evaluar ante instancias federales el impacto ambiental de obras y actividades en humedales, sin existir por parte de la SEMARNAT o la PROFEPA aclaración sobre el sentido y alcance de dicho precepto, lo cual conlleva a una falta de certeza jurídica que incide sobre la viabilidad y protección no sólo de los humedales “La Kisst” y “María Eugenia” sino en general la amplia gama de ecosistemas existentes en el país.

194. Esto, sin ignorar que el Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental establece, en su artículo 5º, diversos supuestos que justificarían la participación de las mencionadas autoridades respecto de obras y actividades relacionadas con los humedales urbanos, en lo que respecta a la evaluación impactos ambientales por parte de la SEMARNAT como los correspondientes actos inspección y vigilancia a cargo de la PROFEPA, a saber:

A) HIDRÁULICAS:

I. Presas de almacenamiento, derivadoras y de control de avenidas con capacidad mayor de 1 millón de metros cúbicos, jagüeyes y otras obras para la captación de aguas pluviales, canales y cárcamos de bombeo, con excepción de aquellas que se ubiquen fuera de ecosistemas frágiles, Áreas Naturales Protegidas y regiones consideradas prioritarias por su biodiversidad y no impliquen la inundación o remoción de vegetación arbórea o de asentamientos humanos, la afectación del hábitat de especies incluidas en alguna categoría de protección, el desabasto de agua a las comunidades aledañas, o la limitación al libre tránsito de poblaciones naturales, locales o migratorias; [...]

VII. Depósito o relleno con materiales para ganar terreno al mar o a otros cuerpos de aguas nacionales;

VIII. Drenaje y desecación de cuerpos de aguas nacionales; [...]

195. Pese a lo establecido en esas disposiciones, lo cual ameritaba al menos el conocimiento oportuno de las autoridades federales en cuanto a la realización de obras y actividades en los bienes comprendidos dentro del régimen de aguas nacionales, considerados además ecosistemas prioritarios con especies protegidas, la SEMARNAT negó tener competencia directa en el asunto, en tanto que la PROFEPA así como su Delegación Federal en Chiapas delimitó su actuar a lo referente con la vigilancia y protección de las zonas consideradas como humedales de importancia internacional, aperturando entre 2015 y 2020 un total de 16 expedientes de los cuales se han resuelto 4 de forma sancionatoria, 1 en trámite, 1 pendiente de resolver y 10 de manera no sancionatoria, resaltando que para los casos donde no se permitió la realización de la visita o bien se circunstanciaron delitos ambientales estos procedimientos fueron turnados a la Fiscalía General de la República. Asimismo, documentan un total de 27 expedientes de denuncia popular en el mismo periodo de tiempo (2015-2020), remitiendo los casos en donde se identifiquen actos, hechos y omisiones que puedan constituir violaciones a la legislación, al Ministerio Público Federal.

196. En todos estos casos, se observa que las violaciones al medio ambiente por afectación en el componente hídrico implican una falta de diligencia debida por parte de las autoridades involucradas, principalmente en el ámbito federal, pues al existir un conocimiento objetivo de las condiciones de deterioro y fragmentación de bienes de dominio público adscritos al régimen de aguas nacionales, que además consisten en ecosistemas altamente valiosos con especies protegidas, omitieron emprender las medidas necesarias y razonables para prevenir o cesar el daño a esos cuerpos de agua, sus bienes inherentes así como los ecosistemas conexos.

d. Afectaciones en los procedimientos de inspección y vigilancia al deterioro ambiental.

197. La realización de actos de inspección y vigilancia para verificar el cumplimiento de las autorizaciones, licencias o permisos, o bien aquellas conductas que transgreden el marco jurídico, junto con el deber de sancionarlas en la esfera administrativa o penal, es de suma relevancia para el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental y, en general, los derechos humanos vinculados con el entorno. Tales procedimientos, a la par de los procesos jurisdiccionales afines cobran importancia, en principio, dentro del ámbito de la obligación de garantizar, relativa a la necesidad de establecer, ejercer y acatar mecanismos para la protección o salvaguarda de los derechos humanos, además vincularse directamente vinculado con el cumplimiento de la obligación de investigar, sancionar y reparar las violaciones al derecho al medio ambiente.

198. En la materia ambiental y, en general, toda clase de afectaciones a los derechos humanos de carácter colectivo o difuso, los procedimientos administrativos de inspección y vigilancia tienen un valor primario en la medida que contribuyen a la satisfacción de los intereses legítimos de las personas e incluso los relativos a la protección de componentes ambientales, no sólo bajo la perspectiva de investigar, sancionar o reparar las violaciones, sino incluso en la prevención. De manera que es importante enfatizar que la obligación de garantizar no sólo se agota en la disponibilidad de mecanismos jurisdiccionales, sino que engloba también los procedimientos o recursos administrativos.

199. A propósito del derecho a un recurso adecuado y efectivo en el contexto de casos relativos a la protección del ambiente, actividades extractivas y pueblos o comunidades originarias y afrodescendientes, la CIDH ha sostenido que el cumplimiento de las obligación de garantizar, al igual que investigar, sancionar o reparar las afectaciones, incluye una serie de medidas, por ejemplo, *“el acceso a mecanismos que permitan cuestionar la autorización de la actividad, la remoción de la fuente de afectación con el objeto de cesar la contaminación ambiental, y la obtención de reparaciones cuando los daños ya han sido causados”*.⁴⁹

200. Por otra parte, el cumplimiento de la obligación de garantizar no sólo se satisface por mera existencia de esas medidas o mecanismos (a lo cual están

⁴⁹ CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*, cit., párrafo 133.

obligadas las autoridades en el marco del deber de adoptar un marco adecuado y efectivo), al igual que la realización de investigaciones correspondientes, sino que se exige la efectividad de dichos procedimientos. En este sentido, señala la CrIDH que:

[...] la realización de una investigación efectiva es un elemento fundamental y condicionante para la protección de ciertos derechos que se ven afectados o anulados por esas situaciones. Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado.⁵⁰

201. La efectividad de los mecanismos de garantía, según se observa, está relacionada también con la adopción de medidas necesarias y razonables que exige el deber de diligencia debida, por lo que, más allá de conceptualizarse únicamente el enfoque del derecho de acceso a la justicia o a un recurso adecuado y efectivo, es también un elemento propio del derecho humano al medio ambiente sano. Perspectiva que se plasma en la noción de “derechos de acceso” establecida por Acuerdo de Escazú, vigente en el Estado mexicano desde el 22 de abril de 2021, que conforme a lo establecido en el artículo 1º de la Constitución Política prevé normas en materia de derechos humanos.

202. El artículo 8 del Acuerdo de Escazú, en su párrafo 2, señala que los Estados deberán asegurar en la legislación nacional el acceso a instancias no sólo jurisdiccionales judiciales sino también administrativas para controvertir cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar al medio ambiente, para lo cual el párrafo 3 del mismo artículo prevé la adopción de las siguientes medidas particulares:

- a) órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental;*
- b) procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos;*
- c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional;*
- d) la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente;*

⁵⁰ CrIDH, Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, cit. párrafo 145.

e) medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba;

f) mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y

g) mecanismos de reparación, según corresponda, tales como la restitución al estado previo al daño, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación.

203. En el presente caso, se acreditó que si bien las autoridades responsables informaron la realización de diversas acciones correspondientes al ámbito de garantía, en lo general han adolecido de la oportunidad para atender la degradación de los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, dado que el trámite de esos asuntos data de apenas hace algunos años, sin que en lo particular o conjuntamente hayan tenido de efectividad para cesar los daños, impactos y riesgos ambientales en los ecosistemas, aunado a que pese a conocer el deterioro existente, no adoptaron las medidas razonables y necesarias.

204. En lo que respecta al municipio, se documentaron 1 procedimiento en 2018 y 3 más en 2020, derivados de verificaciones a construcciones que no contaban con el permiso municipal correspondiente, denunciando en 6 ocasiones daños a la zona de humedales ante la Fiscalía General del Estado, denuncias realizadas entre 2019 y 2020, las cuales se encuentran actualmente en trámite.

205. En el ámbito del Gobierno Estatal para el caso de la PAECH, se tiene registro de una intervención, la cual derivó de una denuncia popular, radicada el 8 de junio de 2020 y SEMAHN denunció en 6 ocasiones actos de relleno, invasión y daño en los polígonos correspondientes a los humedales de montaña, ante la Fiscalía del Estado, en un periodo de tiempo que contempla 2019 y 2020, encontrándose estas denuncias en trámite.

206. Finalmente, por parte del Gobierno Federal la PROFEPA y su Delegación Federal en Chiapas, han realizado actos de vigilancia en zonas de conservación relativa a los polígonos considerados como humedales de importancia internacional por el Convenio Ramsar, los cuales se han atendido entre 2015 y 2020, así como la atención a denuncias populares.

207. En todos estos casos, las autoridades administrativas y penales han omitido adoptar las medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños a “La Kisst” y “María Eugenia” ni, con mayor, razón mecanismos de reparación o restauración ambiental, hídrica, de gestión de riesgos o regulación sustentable del desarrollo urbano. Pese a que el marco jurídico sí dispone de un conjunto de medidas correctivas, de seguridad o urgente aplicación para salvaguardar la viabilidad ambiental e hídrica, por lo cual se concluye que tampoco existe efectividad de tales acciones que prevé el Acuerdo de Escazú, infringiendo el deber de garantizar el derecho humano al medio ambiente sano e investigar, sancionar o reparar sus violaciones.

E. Derecho humano al agua y saneamiento.

208. Sumado a las afectaciones ambientales, la degradación y fragmentación de los humedales de montaña implican restricciones en el derecho al agua, como resultado de la disminución, capacidades de recarga y viabilidad del componente hídrico, al igual que los servicios que presta dicho ecosistema al balance hidrológico, lo cual además incide en las condiciones de disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua en el acceso para las personas, a lo cual se suma la explotación ilegal de agua y las descargas provenientes de los asentamientos irregulares ubicados en el área de los humedales, esto último afectando las condiciones de saneamiento.

209. El derecho al agua y saneamiento está reconocido en el sexto párrafo del artículo 4º de la Constitución Política, el cual establece que toda *“persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible”*, complementado por otras disposiciones sustantivas relevantes como las previstas en el artículo 27 en lo tocante al régimen del agua, además de aquellas referentes a los servicios públicos de agua potable y saneamiento. Por otra parte, en cuanto a su previsión en instrumentos internacionales, el Comité DESC detalló en su Observación General 15 que, si bien ese derecho humano no se prevé explícitamente, *“se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia”*,⁵¹ por lo que igualmente está comprendido en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y por extensión, los numerales 10, 11 y 12 del Protocolo de San Salvador.

⁵¹ Comité DESC, Observación General 15. “El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, párrafo 3.

210. Dentro de los tratados internacionales de derechos humanos en los que el Estado mexicano es parte, se reconoce explícitamente el derecho al agua en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 14.2 inciso h), así como en la Convención sobre los Derechos del Niño (numerales 24.2 inciso c y 27.3) y en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 28). Además, existen instrumentos preceptivos como la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible y la Carta Social de las Américas, junto con otros documentos internacionales de gran importancia para analizar su sentido y alcance.

211. Las directrices de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que dotan de una perspectiva de derechos humanos a las acciones gubernamentales, consideran como una labor indispensable la adecuada protección de los recursos, en particular, el Objetivo 6 de la Agenda 2030, enfocado a garantizar la disponibilidad de agua, además de su gestión sostenible y saneamiento para todos, especialmente las metas 6.1, relativas a *“lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos”*, al igual que 6.4, correspondiente a *“aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua”*.

212. En un sentido similar al medio ambiente, el derecho humano al agua puede encuadrarse bajo las perspectivas individual, colectivo, además de considerar al componente hídrico como un objeto, sujeto o interés jurídico tutelado en sí mismo, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas, caracterización ya analizada por esta Comisión Nacional en anteriores recomendaciones, respecto de cuerpos de agua superficiales y del subsuelo.

213. La protección del componente hidrológico como sujeto de protección en sí mismo en el ámbito del derecho al agua es también necesaria e interdependiente en la protección, respeto y garantía desde el criterio de acceso personal (ya sea individual o colectivo), considerando que ese derecho humano engloba a todo el ciclo integral del agua, desde la provisión de reservas de agua y su extracción, hasta la distribución, suministro o abastecimiento a las personas, mediante acceso directo o a través de la red de servicio público, abarcando los mecanismos de gestión o administración del agua que sustentan dichos procesos. Amplitud que también comprende el saneamiento, en cuanto a la correcta disposición en las redes de

drenaje y tratamiento, para proceder a la descarga en cuerpos receptores superficiales o del subsuelo.

214. Por otra parte, en lo referente al enfoque de acceso al agua, debe recordarse que conforme a la Observación General 15, a pesar de que la provisión del líquido vital puede implicar la realización de distintas actividades, usos o modalidades de suministro para las personas, también debe interpretarse siempre bajo una perspectiva de sostenibilidad, *“de manera que [...] pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras”*.⁵² Además de considerar invariablemente la prioridad del destino y acceso a los recursos hídricos para fines personales y domésticos,⁵³ bajo las siguientes pautas:

a) La disponibilidad. El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo.

b) La calidad. El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y, por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.

c) La accesibilidad. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

i) Accesibilidad física. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.

ii) Accesibilidad económica. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con

⁵² *Ibidem*, párrafo 11.

⁵³ CNDH, Recomendación 11/2018: “Sobre las violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, propiedad, trabajo y agua contra QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10, por la transmisión irregular del título de concesión otorgado a favor de la unidad de riego de la cuarta ampliación del ejido Chaparrosa, Villa de Cos, Zacatecas” del 20 de abril de 2018, párrafo 127.

el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.

iii) No discriminación. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

iv) Acceso a la información. La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.⁵⁴

215. Como lo estableció esta Comisión Nacional en su Recomendación 1/2020,⁵⁵ la satisfacción de esas pautas, con mayor razón desde un criterio colectivo y de sostenibilidad, tiene como variable una adecuada gestión bajo el criterio de ciclo integral del agua, aspecto en el cual es de gran relevancia la protección del componente hídrico como un interés jurídico en sí mismo, la administración eficiente del líquido vital, junto con el adecuado saneamiento.

216. En el ámbito del agua y el saneamiento, la Nueva Agenda Urbana subraya la importancia de contar con *“sistemas de provisión de infraestructura y servicios protectores, accesibles y sostenibles de agua, saneamiento e higiene, alcantarillado, gestión de desechos sólidos, drenaje urbano, reducción de la contaminación del aire y gestión de aguas pluviales, con el fin de mejorar la seguridad en caso de desastres relacionados con el agua, mejorar la salud, garantizar el acceso universal y equitativo a agua potable segura y asequible para todos, así como el acceso a un saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos [...]”*.⁵⁶

217. Para el caso de las viviendas asentadas en la zona de humedales, la instalación de infraestructura hidráulica para el suministro de agua potable, así como el drenaje para el encauzamiento de las aguas residuales se ha visto imposibilitado, toda vez que, al no acreditar la tenencia legal de los predios, además de la incompatibilidad en el uso de suelo. Dado que el SAPAM niega las solicitudes para la prestación de esos servicios, los residentes de esos asentamientos irregulares adquieren el agua por medio de pipas y optan por la construcción de letrinas, las cuales propician la contaminación de los ecosistemas y los servicios que éstos

⁵⁴ Comité DESC, *Observación General 15*, cit., párrafo 12.

⁵⁵ CNDH, *Recomendación 1/2020: “Sobre las violaciones al derecho humano al agua en perjuicio de la población en general y agricultores del valle de Mexicali, derivadas de actos y omisiones en diversos trámites y procedimientos para la instalación y operación de un proyecto industrial de cerveza, en el Municipio de Mexicali*, 6 de febrero de 2020, párrafos 120 y 125.

⁵⁶ Organización de las Naciones Unidas – Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, *Nueva Agenda Urbana*, 2017, párrafo 119.

brindan. Esto además propicia el azolvamiento por aumento de materia orgánica, afectando la capacidad de carga del ecosistema, por tanto, la contaminación de los cuerpos de agua subterráneos, la pérdida de vegetación y el desplazamiento de especies animales, que en su mayoría se encuentran bajo algún estatus de conservación generan graves desequilibrios ecológicos en la zona.

218. Esta disminución del área de conservación se asocia a la vulnerabilidad de las viviendas asentadas en los humedales, que, aunque éstas se encuentren desecadas o rellenas, al ser zonas bajas y de inundación natural en época de lluvias tenderán a la acumulación de agua y debido a la pérdida de porosidad en el suelo, esta agua no podrá filtrarse, poniendo en riesgo a la población ahí asentada, situación que se ha documentado desde la inundación de 1973 hasta la más reciente documentada en 2020. Razón por la cual, es de vital importancia impedir el crecimiento urbano en las zonas, toda vez que, el establecerse en ellas no sólo pone en riesgo la disponibilidad y calidad de agua para las generaciones presentes y futuras, si no también pone en riesgo la salud e integridad de las personas que habitan las zonas de conservación.

a. Afectaciones relativas a la inadecuada preservación y gestión del componente hídrico y sus bienes inherentes.

219. Como se ha destacado en anteriores recomendaciones, el respeto, protección y garantía del derecho humano al agua no se enfoca al acceso final a ese recurso natural, o la prestación de servicios de drenaje en cuanto al saneamiento, sino también abarca un ciclo integral o global, que comprende desde la provisión de reservas de agua y su extracción, hasta la distribución, o suministro, incluyendo su saneamiento adecuado, además de los mecanismos administración que sustentan ese proceso.⁵⁷ Bajo este criterio, la perspectiva de ciclo integral engloba también la adopción de medidas para la protección y preservación de los ecosistemas que sustentan el acceso al agua, no sólo bajo la perspectiva particular del componente hídrico, sino también los demás elementos que inciden sobre la accesibilidad, calidad y disponibilidad del líquido vital.

220. El texto de la Observación General 15 del Comité DESC es claro al precisar que, dentro de las diversas modalidades normativas que corresponden al derecho humano al agua, se incluyen diversas libertades y derechos, entre estos últimos, *“un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales*

⁵⁷ CNDH, Recomendación 1/2020, cit. párrafo 253.

oportunidades de disfrutar del derecho al agua".⁵⁸ Mandato que resulta coincidente con el Objetivo 6 de la Agenda 2030, relativo a Agua Limpia y Saneamiento, en particular las siguientes metas:

6.3. [...] mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial.

6.4. [...] aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua.

6.5. [...] implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda.

221. La relación entre una gestión hídrica adecuada, los Objetivos de Desarrollo de la Agenda 2030 y la satisfacción del derecho humano al agua es un tema que se ha abordado recientemente por el *"Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos"* de 2018, que propone un enfoque a partir soluciones basadas en la naturaleza, con la finalidad de satisfacer los tres objetivos principales a los que debe conducir la gestión hídrica: i) aumentar la disponibilidad de los recursos hídricos, ii) mejorar su calidad y iii) reducir los riesgos relacionados con el agua.

222. El informe *"Perspectiva mundial sobre los humedales: Estado de los humedales del mundo y sus servicios a las personas"*, estableció que frecuentemente se ha omitido o ignorado la perspectiva de ciclo integral o global en lo referente a lo protección de humedales, por lo cual:

Con frecuencia se ha pasado por alto o se ha subestimado la contribución de los humedales al bienestar humano. En consecuencia, el manejo de los humedales ha sido poco aprovechado en la planificación del desarrollo. Los interesados directos de un sector toman decisiones basadas en intereses limitados y a corto plazo, con lo que pierden oportunidades de obtener múltiples beneficios y provocan una mayor pérdida y degradación de los humedales. Para lograr el uso racional de los humedales y el desarrollo sostenible es esencial alentar a los encargados de la formulación de políticas en todos los sectores a reconocer y tener en cuenta los múltiples valores que proporcionan los humedales y sus interdependencias. El manejo eficaz de los humedales requiere la colaboración de muchos sectores de la

⁵⁸ Comité DESC, *Observación General 15*, cit., párrafo 10.

*sociedad, en particular de aquellos que aprovechan los numerosos beneficios que brindan los humedales o que pueden influir en su manejo y conservación.*⁵⁹

223. De igual manera, conforme a la perspectiva del Convenio Ramsar, la gestión de los humedales de acuerdo con el criterio de ciclo global también implica, por necesidad, la observancia del principio de uso racional en los humedales, entendido como *“el mantenimiento de las características ecológicas, logrado mediante la aplicación de enfoques por ecosistemas, en el contexto del desarrollo sostenible”*.⁶⁰

224. En el caso de “La Kisst” y “María Eugenia” la perspectiva del ciclo integral o global en el cumplimiento del derecho al agua y saneamiento resulta especialmente importante, dado que no sólo se trata de simples cuerpos de agua destinados a la provisión de recursos hídricos, sino que por sus características tienen una especial consideración. Los humedales son fuente, sumidero y transformadores de materiales químicos y biológicos, contribuyendo en la estabilización de suministros de agua como mecanismos de recarga, al igual que en la depuración de las residuales, todo ello para brindar servicios para el acceso al agua y saneamiento. Por otro lado, se trata de ecosistemas de gran relevancia en virtud de sus características bióticas, amenazados por el crecimiento urbano irregular.

225. En el Estado mexicano la gestión hídrica se distribuye entre los distintos niveles de gobierno, desde el ámbito de la CONAGUA en cuanto a la administración de esos recursos naturales de dominio público, bajo perspectivas regionales de planificación, hasta el nivel municipal, que por mandato constitucional tiene por encargo la provisión de los servicios públicos de agua potable y saneamiento. Asimismo, la participación de las entidades federativas, en calidad de intermediarios entre los dos ámbitos de gobierno ya señalados.

226. La falta de acciones y medidas encaminadas a la protección de los recursos hídricos en los ecosistemas, junto con una ausencia de política integral para asegurar el cumplimiento del derecho humano al agua y saneamiento, derivan de las omisiones atribuidas a las autoridades encargadas de la gestión y administración del agua, al igual que aquellas en las cuales corresponde la provisión de los servicios públicos.

227. En principio, es oportuno destacar el rol de la CONAGUA dentro del denominado ciclo integral del agua, desde las etapas iniciales de dicho proceso, al

⁵⁹ *Perspectiva mundial sobre los humedales: Estado de los humedales del mundo y sus servicios a las personas*, Secretaría del Convenio Ramsar, cit., p. 11.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 14.

regular la extracción de los recursos hídricos a través del otorgamiento o supervisión de concesiones o asignaciones, hasta la fase final, en la fiscalización de descargas residuales en cuerpos federales receptores, a través de la expedición y verificación de los permisos necesarios. Esto, sin ignorar las atribuciones que, también en el ámbito de la gestión hídrica, corresponden a esa autoridad por medio de la planificación, control y ordenamiento de la política hídrica a nivel nacional o regional (en este caso, desde los enfoques de cuenca o región hidrológicas). Aspectos que, en su conjunto, visibilizan la transversalidad de las actividades que realiza la CONAGUA dentro del ciclo integral del agua, al igual que para el goce y ejercicio de los derechos humanos involucrados con el acceso o protección de ese recurso natural.

228. De lo señalado, se observa la necesidad de dar cumplimiento efectivo a las pautas específicas que prevé el artículo 86 BIS 1 de la Ley de Aguas Nacionales, en cuanto a las medidas específicas para la protección de los humedales, publicadas en el DOF el 29 de abril de 2004, cuya inobservancia evidencia violaciones a la obligación de respetar el derecho humano al agua y saneamiento. Esto, a pesar del establecimiento de áreas naturales protegidas desde 2008 y la inscripción de “La Kisst” y “María Eugenia” como sitios Ramsar. En este sentido, si bien esta Comisión Nacional reconoce las acciones emprendidas a partir de 2020 como indispensables atender inicialmente las obligaciones en materia de derechos humanos, en lo tocante a las inscripciones en del Inventario Nacional de Humedales, resulta igualmente imperativo adoptar las otras que prevé el señalado artículo 86 BIS 1: i) promover reservas de aguas nacionales; ii) proponer normas oficiales encaminadas a la preservación, protección y restauración de humedales y sus aguas nacionales; iii) promover acciones y medidas para su rehabilitación o restauración, estableciendo perímetros de protección en zonas húmedas; iv) otorgar permisos para desecar terrenos con fines de protección o prevenir daños a la salud pública, en general y, particularmente, en lo referente a los ecosistemas mencionados.

229. De igual manera, en cuanto al otorgamiento de concesiones para uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales, si bien la expedición de los títulos en los humedales no implica por sí misma una violación al derecho al agua, sí destaca que el importante volumen extraído por el SAPAM carece de certidumbre jurídica, al no existir evidencia de que ese operador cumpla con las especificaciones definidas por sus asignaciones de aguas nacionales, incluso con evidencia de aprovechamiento ilegal, es decir, sin título que ampare esas actividades. Observación que implica un incumplimiento a las obligaciones de respeto y

protección por parte de la CONAGUA, al ser la encargada de verificar que la explotación de aguas nacionales se apegue al marco jurídico.

230. Por tratarse de ecosistemas definidos como áreas de transición entre los sistemas acuáticos y terrestres, existen violaciones al derecho al agua ante la ausencia de medidas para la protección de las zonas federales (sin ignorar otras sujetas a la delimitación del artículo 86 BIS 1 de la Ley de Aguas Nacionales), esto es, los cauces o riberas correspondientes a “La Kisst”, “María Eugenia” e incluso otros cuerpos de agua relacionados como afluentes o efluentes. En el caso, se observó que el deterioro de los ecosistemas se ilustra por la marcada retracción a la que han estado sujetos, por causas natural y principalmente la expansión urbana, ante lo cual si bien se informó sobre el otorgamiento de únicamente tres concesiones de zona federal, no se dispone de evidencia de las acciones llevadas a cabo (históricamente o en la actualidad) para reclamar el dominio público en espacios históricamente desecados o invadidos, con la finalidad de proceder a su restauración, además de la fiscalización de obras y actividades que exigen la previa emisión de permisos por parte de esa autoridad federal.

231. Asimismo, la alta incidencia número de descargas residuales en los humedales, provenientes tanto de la red de drenaje del SAPAM como de particulares, sin acreditarse la legalidad de aquellas, reportando CONAGUA la existencia de sólo dos permisos de descargas en “La Kisst”, “María Eugenia”, ni el cumplimiento de las especificaciones en el rubro de calidad y valores permisibles, aún en el caso de descargas autorizadas.

232. Frente a las irregularidades observadas en el ámbito de concesiones y descargas, es importante aclarar que, en los últimos dos años, la CONAGUA ha efectuado diversos actos de inspección y vigilancia para dar cumplimiento a la Ley de Aguas Nacionales, si bien la observancia de las obligaciones en materia del derecho al agua y saneamiento implican la necesidad de imponer medidas de seguridad, correctivas y de urgente aplicación para cesar el deterioro de los humedales, dentro de su ámbito competencial. De igual manera, acciones tendientes a la reparación y cesación de los impactos o riesgos en cuestión, considerando no sólo las afectaciones actuales en ese régimen de dominio público, sino las invasiones y apropiación ilegal por terceros a las que han estado sujetos sectores desecados de “La Kisst”, “María Eugenia”.

233. La falta de medidas necesarias y razonables para prevenir, cesar, investigar o mitigar esas afectaciones evidencian una falta de debida diligencia por parte de la

CONAGUA, motivo por el cual esa autoridad incumple sus obligaciones de respetar y proteger el derecho humano al agua, dentro de las atribuciones que le corresponden en la gestión del agua bajo el enfoque de ciclo integral del agua. Esto, ante el reiterado deterioro y fragmentación al que han estado sujetos los humedales, sin la debida efectividad de las medidas encaminadas a su protección y conservación, en tanto bienes de relevancia ambiental sujetos resguardo de esa autoridad, como proveedores del líquido vital bajo condiciones de accesibilidad, disponibilidad y calidad, bajo una perspectiva de sostenibilidad.

234. En cuanto al SAPAM, se ha observado que dicho organismo operador incumple con sus obligaciones de brindar servicios de agua y saneamiento, tanto en la observancia de las obligaciones que corresponden a ese agente público en su carácter de usuario de aguas nacionales y permisionario de descargas, como en su esfera autónoma como prestador de servicios públicos del ámbito municipal. Adicionalmente de diversas obras y actividades que efectúa al interior del área de los humedales, mismas que exigen autorizaciones en materia de impacto ambiental, ante autoridades federales (SEMARNAT) o estatales (SEMAHN), cuya concurrencia deriva, por una parte, del régimen de dominio público federal, características propias de los ecosistemas, existencia de especies protegidas, y por la otra, las disposiciones de las declaratorias de zonas de conservación ecológica al igual que el POET.

235. No pasa desapercibido que, al ser el encargado de la prestación de esos servicios, el propio SAPAM vulnera obligaciones específicas en temas de acceso, disponibilidad y calidad, al atribuirse a dicho operador gran parte de contaminación de los cuerpos de agua en los que él mismo extrae para el suministro de agua, como resultado de las descargas efectuadas, algunas sin permiso que las avale. Con mayor gravedad al tratarse de una instancia dependiente del municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, no sólo omiso ante la invasión de los ecosistemas ante asentamientos irregulares que vulneran la zonificación y régimen propiedad pública, sino directamente responsable modificaciones ilegales en los usos de suelo (en su mayoría mediante sesiones extraordinarias y privadas de Cabildo), sin procedimientos efectivos encaminados a la investigación, sanción o reparación de las vulneraciones ambientales.

b. Afectaciones en el acceso, calidad y disponibilidad del agua.

236. La degradación que enfrentan “La Kisst” y “María Eugenia” frente a las omisiones de las autoridades encargadas de respetar, proteger y garantizar dichos

biomas, aunado a las deficiencias en la planificación y gestión de los recursos hídricos, implican también afectaciones en los componentes específicos del derecho humano al agua y saneamiento. Particularmente, en lo que se refiere a los aspectos de disponibilidad, calidad y accesibilidad planteados en la Observación General 15 del Comité DESC, en agravio de personas usuarias de servicios públicos en San Cristóbal de las Casas (en especial para fines personales o domésticos), además bajo un criterio colectivo que, como en el caso del derecho al medio ambiente, abarca las generaciones presentes y futuras.

237. Bajo la perspectiva hídrica, la fragmentación y deterioro de los humedales de montaña como resultado del crecimiento urbano desordenado conlleva no sólo a la reducción del área física que alberga a esos ecosistemas acuáticos, sino impactos potenciales en la viabilidad de “La Kisst” y “María Eugenia”, pues al restringirse la capacidad de recuperación y los servicios ambientales prestados se incrementa en aún mayor medida la disponibilidad de volúmenes de agua, lo cual vez incide nuevamente en ese ciclo de alteración ecológica.

238. Las deficiencias en la fiscalización del uso, explotación y aprovechamiento de aguas nacionales en los humedales es también otro factor de riesgo, tanto por el desconocimiento de actividades que se realizan sin los títulos correspondientes, como el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las concesiones o asignaciones otorgadas. A lo cual se suma que el municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, a través del SAPAM, principal usuario de agua en “La Kisst” y “María Eugenia” no cuenta con infraestructura soportada en las autorizaciones requeridas por la CONAGUA ni la SEMARNAT y el Gobierno Estatal, a lo que se suma la ausencia de información fehaciente sobre los volúmenes obtenidos de los cuerpos de agua en cuestión, si éstos cumplen con lo establecido en los títulos de asignación, ni el destino real de esos recursos en la red de agua potable.

239. Por otra parte, la invasión de los humedales a merced del crecimiento urbano, la proliferación de obras o actividades ilegales son factores de incidencia en la contaminación de los ecosistemas, a lo cual se suman las descargas residuales provenientes de usuarios particulares y el propio SAPAM, en muchos casos sin permisos que las avalen. Cabe mencionar que todos estos elementos, a su vez, son causa de anomalías en la calidad del agua, misma que debe satisfacer los valores permisibles que prevé la normatividad.

240. Al ser una de las principales fuentes para el suministro de agua para la población de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, el deterioro en “La Kisst” y “María

Eugenia” se relaciona, en principio, con vulneraciones en la disponibilidad del agua, definida como la continuidad y suficiencia en el abastecimiento, primordialmente para consumos personales o domésticos. En este sentido, las condiciones actuales que enfrentan los recursos hídricos, en cantidad y calidad, conllevan el riesgo de que en un futuro inmediato exista déficit en el líquido vital, tanto por la restricción de los puntos de aprovechamiento como restricciones en el ciclo del agua.

241. Como lo estableció el Comité DESC, para la determinación del rubro de disponibilidad del agua destacan las directrices elaboradas en 2003 por la OMS,⁶¹ en relación con los siguientes parámetros mínimos para la satisfacción básica de las necesidades de consumo e higiene:

Nivel de servicio	Medición del acceso	Necesidades atendidas	Efecto en la salud
<u>Sin acceso</u> Cantidad recolectada generalmente menor de 5 litros por persona al día.	Más de 1 kilómetro o 30 minutos de tiempo total de recolección	Consumo: No se puede garantizar. Higiene: No es posible (a no ser que se practique en la fuente).	Muy alto
<u>Acceso básico</u> La cantidad promedio no puede superar 20 litros por persona al día.	Entre 100 m y 1 km o de 5 a 20 minutos de tiempo total de recolección	Consumo: Se debe asegurar. Higiene: El lavado de manos y la higiene básica de la alimentación es posible; difícil garantizar la lavandería y el baño a no ser que se practique en la fuente	Alto
<u>Acceso intermedio</u> Cantidad promedio de aproximadamente 50 litros por persona al día.	Agua abastecida a través de un grifo público (o dentro de 100 m o 5 minutos del tiempo total de recolección)	Consumo: Asegurado. Higiene: La higiene básica personal y de los alimentos está asegurada; se debe asegurar también la lavandería y el baño	Bajo

⁶¹ Organización Mundial de la Salud, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, Resolución WHO/SDE/WSH/03.02, 2003, p. 3.

Nivel de servicio	Medición del acceso	Necesidades atendidas	Efecto en la salud
<u>Acceso óptimo</u> Cantidad promedio de 100 litros por persona al día y más.	Agua abastecida de manera continua a través de varios grifos	Consumo: Se atienden todas las necesidades. Higiene: Se deben atender todas las necesidades	Muy bajo

242. Para garantizar las necesidades de consumo e higiene personales y sin efectos nocivos en la salud, es indispensable —como mínimo— el acceso en condiciones de intermedias a óptimas, esto es, 50 a 100 litros de agua al día para cada persona, dentro del contexto de las condiciones particulares de acceso. Sin embargo, tanto el Comité DESC como la OMS reconocen que estos parámetros pueden diferir en atención a variables como el contexto climático o geográfico en el que se verifica el acceso al agua, la salud de las personas y su propia caracterización como grupos de atención prioritaria, circunstancias que conllevan a un aumento el margen mínimo de provisión.⁶²

243. Un criterio para comprender estas variaciones en el margen de provisión las presenta el “*Manual de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. Datos Básicos para Proyectos de Agua Potable y Alcantarillado*”,⁶³ elaborado por la SEMARNAT y CONAGUA, que plantea la siguiente diferenciación:

Clima	Consumo (litros diarios por persona)			Subtotal por clima
	Bajo	Medio	Alto	
Cálido húmedo	198	206	243	243
Cálido subhúmedo	175	203	217	191
Seco o muy seco	184	191	202	190
Templado o frío	140	142	145	142

244. Aunque los parámetros de accesibilidad mínima no necesariamente resultan sinónimos del consumo efectivo por persona, es evidente que localidades como San Cristóbal de las Casas, Chiapas, caracterizadas por un templado o frío reportan un consumo promedio diario per cápita de entre 140 a 145 litros diarios, factor que debe considerarse en las políticas de gestión y administración de los humedales “La Kisst”

⁶² *Ibidem*, pp. 5-8.

⁶³ *Manual de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. Datos Básicos para Proyectos de Agua Potable y Alcantarillado*, México, SEMARNAT-CONAGUA.

y “María Eugenia”, bajo la perspectiva de protección de ecosistemas y el manejo de los recurso hídricos.

245. Conforme a la información del Censo de 2020, el municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, presenta un total de 215,874 habitantes lo cual implica un consumo promedio municipal de 30’222,360 litros diarios por persona (conforme a una estimación de 140 diarios), más de 11 millones de m³ al año. A su vez, la entidad urbana que constituye la cabecera municipal reportó una total de 183,509 habitantes, al que correspondería un consumo diario de 25’691,260 litros, esto es, 9’377,309.9 m³ anuales. Esto, sin ignorar que a nivel municipal o de localidad, otros importantes volúmenes de agua se destinan a diferentes tipos de abastecimiento, entre ellos, servicios, comercial e industrial, muchos de los cuales suponen un mayor empleo de recursos hídricos.

246. Las proyecciones de crecimiento demográfico, servicios y actividades suponen que la demanda consumo será creciente, circunstancia que, invariablemente, derivará en una mayor explotación de los cuerpos de agua destinados al abastecimiento hídrico. Ese factor, en conjunción con la merma en las capacidades de regeneración de los humedales y su notoria retracción, sin reconocerse un volumen destinado a la viabilidad de las fuentes hídricas al igual que su protección ambiental, son elementos para afirmar afectaciones en el rubro de disponibilidad, en las generaciones presentes y futuras, además bajo la consideración que el índice de descargas propicia también restricciones, pues no sólo existe cada vez un menor volumen por explotar, sino con menor calidad.

247. La contaminación de los sitios como resultado de las descargas residuales y dispersión de contaminantes provenientes de actividades u obras ajenas a la vocación naturales de “La Kisst” y “María Eugenia”, repercuten en la calidad del componente hídrico, aspecto crucial en el derecho al agua y saneamiento conforme a los estándares de la Observación General 15 del Comité DESC. En este sentido, si bien los humedales cumplen importantes en la recarga y saneamiento al filtrar desechos además de mejorar la calidad del agua, las variables extracción-descarga, incumplimiento a los límites máximos permisibles, además del deterioro ecológico, restringen ostensiblemente que esos ecosistemas brinden servicios ambientales para beneficio de la población. Por el contrario, a una menor disponibilidad de volúmenes es mayor la incidencia de agentes nocivos en el agua destinada al consumo de las personas, propiciando riesgos sanitarios y características poco aceptables en cuanto a color, olor o sabor.

248. Todas estas afectaciones (transversales e interdependientes) en la accesibilidad y calidad son atribules también al apartado de accesibilidad, en sus vertientes física, al comprometerse un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable, sin perspectiva de sostenibilidad, ni un servicio e instalaciones de calidad suficiente. Del mismo modo, en la ausencia de información cierta y veraz sobre las condiciones en las cuales se verifica la gestión de los recursos hídricos de los humedales, bajo los enfoques de ciclo integral y sostenibilidad, en particular las circunstancias en las que operan los servicios de agua y saneamiento a cargo del municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, a través del SAPAM.

F. Derecho humano a la vivienda adecuada.

249. La tierra es uno de los activos más valiosos que posee una ciudad, ya sean públicos o privados, los activos de la tierra deben contabilizarse y administrarse adecuadamente para proporcionar viviendas, espacios públicos e infraestructura para todos los residentes. Las ciudades en proceso de rápido crecimiento deben concentrarse en prevenir la formación de nuevos asentamientos informales, mientras emprenden proyectos en los barrios marginales actuales. Esto se implementará frenando el crecimiento espacial, al tiempo que se proporcionará tierra asequible dentro de las ciudades para los residentes urbanos y la población migrante.

250. Para el caso particular de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, el daño y alteración de los humedales “La Kisst” y “María Eugenia” no sólo conlleva a vulneraciones ambientales y al componente hídrico de dicho ecosistema, en sus diversas vertientes de protección, sino que también implica un menoscabo para el entorno de los pobladores de San Cristóbal de las Casas en su calidad y condiciones de vida. A ello, se suma una inadecuada gestión urbana, que se evidencia por anomalías en la zonificación destinada necesariamente a áreas de conservación, protección de cauces y escurrimientos, así como de zonas de riesgo, modificación irregular de usos de suelo y permisividad ante la proliferación de asentamientos irregulares, aspectos que, en interdependencia con las demás violaciones a los derechos humanos, derivan en violación del derecho a la vivienda adecuada.

251. Inicialmente, el derecho a una vivienda adecuada se reconoce por la Constitución Política en el artículo 4º, séptimo párrafo, al disponer que toda persona tiene derecho a derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, aunque se complementa por otras relevantes disposiciones constitucionales de la materia,

como las encaminadas a pueblos y comunidades originarios (artículo 2º, apartado B fracción IV), financiamiento para la adquisición, construcción y mantenimiento de la vivienda de las personas trabajadoras (artículo 123), además de modalidades de interés público para mejoramiento de la la calidad de vida que prevé el artículo 27 y demás normas que se refieren a la prestación de servicios públicos.

252. Respecto de su fuente internacional, se reconoce en instrumentos generales de la materia como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al igual que el Protocolo de San Salvador, ambos en su artículos 11, tratados del ámbito universal como las convenciones internacionales sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 14.2 inciso h); Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5 inciso e) fracción III), Derechos del Niño (artículo 27); al igual que las convenciones interamericanas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (artículo III numeral 1, inciso a), contra el Racismo, Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (artículo 7), y contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (artículo 7). Asimismo, se reconoce en importantes instrumentos preceptivos como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XI), sin ignorar otros criterios interpretativos de procedencia internacional.

253. El respeto, protección y garantía de condiciones dignas, decorosas y adecuadas de vivienda, así como proporcionar, en general, una calidad de vida satisfactoria, se insertan en el Objetivo 11 de la Agenda 2030 relativo a “Ciudades y Comunidades Sostenibles”, en cuyas metas destacan:

- *Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.*
- *Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos.*
- *Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.*
- *Reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres*

- *Reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.*
- *proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad*
- *Aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.*

254. El derecho a una vivienda adecuada no debe conceptualizarse exclusiva o restrictivamente como el derecho humano a disponer de un bien inmueble destinado al uso habitacional, sus servicios básicos y mecanismos financieros (o en especie) para su adquisición o mejoramiento, ni circunscribirse a una libertad negativa frente a terceros o el Estado. Como lo ha establecido el Comité DESC en su Observación General 4, implica también *“vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”*, asimismo, *“disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”*.⁶⁴ Cabe añadir también que igualmente a otros derechos humanos, la vivienda prevé una dimensión individual y colectiva, esta última en términos transgeneracionales y de transversalidad.

255. Bajo estos criterios, la Observación General 4 considera una serie de aspectos transversales para el respeto, protección y garantía del derecho humano a la vivienda adecuada, consistente en los siguientes rubros:

a) Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, [...] sea] cual fuere el tipo [...], todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Parte deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad,

⁶⁴ Comité DESC, *Observación General 4: “El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)”*, 1991, párrafo 7.

la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.

d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. [...] Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. [...] Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.

f) Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. [...] De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

g) Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por qué se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos.⁶⁵

256. Junto con sus implicaciones en el ámbito de los derechos humanos al medio ambiente sano, así como agua y saneamiento, la protección y preservación de los humedales “La Kisst” y “María Eugenia” está relacionada con el respeto, protección y calidad de vida de las personas, no sólo en consideración a los servicios ambientales que brindan esos ecosistemas o la dotación de agua, sino como elementos del entorno urbano. Tal consideración se ha hecho patente en documentos emitidos por la conferencia de partes del Convenio Ramsar en cuanto a los humedales urbanos o periurbanos, al sostener que tales ecosistemas son de suma importancia para las ciudades e, incluso, el cumplimiento del Objetivo 11 de la Agenda 2030, dado que:

Reducen las inundaciones. *Los humedales absorben el agua de las inundaciones. Durante las tormentas, los ríos, lagunas, lagos y marismas almacenan las lluvias torrenciales. Además, los manglares, marismas de agua salada y arrecifes de coral constituyen barreras que protegen a las ciudades costeras durante las mareas de tempestad [...].*

Reabastecen los depósitos de agua potable. *Los humedales depuran el agua que se filtra en los acuíferos, lo que ayuda a recargar esta importante fuente de agua.*

Filtran los desechos y mejoran la calidad del agua. *El suelo rico en limo y la vegetación abundante de los humedales funcionan como un filtro de agua que absorbe toxinas dañinas, pesticidas agrícolas y desechos industriales del agua.*

Mejoran la calidad del aire en las ciudades. *Debido al agua abundante y la abundancia de vegetación, los humedales producen aire húmedo que crea una atmósfera refrescante y purificadora de manera natural. Este efecto de microclima proporciona alivio tanto en ciudades tropicales como en regiones sumamente áridas.*

Promueven el bienestar humano. *Los humedales urbanos son espacios verdes naturales en los que los habitantes de las ciudades se pueden relajar y disfrutar del acceso a una amplia variedad y diversidad de plantas y animales. Los estudios confirman que la interacción con la naturaleza mejora la salud física y emocional de las personas.*

Son fuentes de empleo. *Los humedales proporcionan madera para la construcción, cañas y juncos para la elaboración de artículos varios y plantas medicinales y frutas; todos estos productos son fuentes de ingresos. Los humedales también atraen a los turistas para nadar, bucear u observar aves.⁶⁶*

⁶⁵ *Ibidem*, párrafo 8.

⁶⁶ Ficha informativa 10.1: Humedales: esenciales para un futuro urbano sostenible, Secretaría del Convenio Ramsar, 2018.

257. Bajo estos criterios, en el presente caso se acreditan violaciones al derecho a la vivienda adecuada, en principio, ante las deficiencias en los procesos de ordenamiento territorial que corresponden a los humedales urbanos “La Kisst” y María Eugenia”, determinantes en el deterioro y fragmentación de dichos ecosistemas indispensables para la calidad de vida de las personas en San Cristóbal de las Casas, Chiapas. En segundo lugar, respecto de afectaciones en los componentes particulares para ese derecho humano, previstos en el marco de la Observación General 4 del Comité DESC.

a. Afectaciones relativas a la planeación urbana y ordenamiento en los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”.

258. Los planes y programas de ordenamiento urbano cumplen una relevante función para el respeto, protección y garantía del derecho a la vivienda adecuada,⁶⁷ por lo que constituyen normas relativas a los derechos humanos, conforme al artículo 1º de la Constitución Política,⁶⁸ indispensables para el cumplimiento de la obligación de adoptar un marco jurídico adecuado y efectivo en el ámbito de ese derecho humano.

259. Como se ha destacado en anteriores recomendaciones, lo establecido en el artículo 4º constitucional en materia de derecho la vivienda se complementa por el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución Política, el cual establece la facultad estatal de imponer modalidades de interés público al derecho de propiedad, con el objeto, entre otros, de ordenar los asentamientos humanos y establecer provisiones, usos, reservas y destinos, encaminados al mejoramiento de las condiciones de vida de la población a través de la preservación y restauración del equilibrio ecológico. En el ámbito orgánico, dichas modalidades se complementan por el sistema de facultades concurrentes previsto en el artículo 73 fracción XXIX-C, así como las relativas al ámbito de los municipios en el numeral 115 fracción V.

260. Las finalidades que persiguen las modalidades de interés público para el ordenamiento en el derecho de propiedad, se sustentan igualmente en el marco de los compromisos internacionales plasmados en la “*Nueva Agenda Urbana*”, la cual establece un conjunto de directrices encaminadas al desarrollo urbano sustentable,

⁶⁷ CNDH, *Recomendación 62/2018*, cit., párrafos 795-808, y *Recomendación 91/2019*, cit., párrafos 834 y siguientes.

⁶⁸ CNDH, *Recomendación 62/2018*, cit., párrafos 616-621.

inclusivo y centrado en las personas, en relación con los objetivos de la Agenda 2030 y el cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada.

261. En particular, la “Nueva Agenda Urbana” prevé la necesidad de adoptar mecanismos integrados de planificación territorial para la protección de los recursos naturales y ecosistemas situados en entornos urbanos, destacando los siguientes compromisos:

51. Nos comprometemos a fomentar el desarrollo de marcos espaciales urbanos, incluidos los instrumentos de planificación y diseño urbanos que apoyan la ordenación y el uso sostenibles de los recursos naturales y la tierra, un nivel adecuado de compacidad y densidad, policentrismo y usos mixtos, mediante estrategias de relleno de espacios vacíos o de planificación de nuevas ampliaciones, según proceda, con el fin de impulsar [...] la resiliencia urbana y la sostenibilidad ambiental.

65. Nos comprometemos a facilitar la ordenación sostenible de los recursos naturales en las ciudades y los asentamientos humanos de una forma que proteja y mejore los ecosistemas urbanos y los servicios ambientales, reduzca las emisiones de gases de efecto invernadero y la contaminación del aire y promueva la reducción y la gestión del riesgo de desastres, mediante el apoyo a la preparación de estrategias de reducción del riesgo de desastres y evaluaciones periódicas de los riesgos de desastres ocasionados por peligros naturales y antropogénicos, por ejemplo con categorías para los niveles de riesgo, al tiempo que se fomenta el desarrollo económico sostenible y se protege a todas las personas, su bienestar y su calidad de vida mediante infraestructuras, servicios básicos y planificaciones urbanas y territoriales racionales desde el punto de vista ambiental.

88. Velaremos por la coherencia entre los objetivos y las medidas de políticas sectoriales, entre otros, en materia de desarrollo rural, uso de la tierra, seguridad alimentaria y nutrición, gestión de los recursos naturales, prestación de servicios públicos, agua y saneamiento, salud, medio ambiente, energía, vivienda y políticas de movilidad, a distintos niveles y escalas de administración política, [...] a fin de fortalecer los enfoques integrados para la urbanización y de aplicar estrategias integradas de planificación urbana y territorial en las que se hayan utilizado esos enfoques.

98. Promoveremos una ordenación territorial y urbana integrada, incluidas las ampliaciones urbanas planificadas sobre la base de los principios de equidad, el uso eficaz y sostenible de la tierra y los recursos naturales, la compacidad, el policentrismo, la conectividad y las densidades adecuadas y los múltiples usos del espacio, así como los usos sociales y económicos mixtos en las zonas construidas, a fin de impedir el crecimiento urbano incontrolado, reducir los problemas y las necesidades de movilidad y los costos per cápita de la prestación de servicios y aprovechar la densidad y las economías de escala y de aglomeración, según proceda.

111. Promoveremos la elaboración de normas adecuadas y aplicables en el sector de la vivienda, incluidos, según el caso, códigos de construcción resiliente, regulaciones, permisos de construcción, ordenanzas y leyes del uso del suelo y reglamentos de ordenación, combatiremos y prevendremos la especulación, los desplazamientos, la falta de vivienda y los desalojos forzosos arbitrarios, y velaremos por la sostenibilidad, la calidad, la asequibilidad, la salud, la seguridad, la accesibilidad, la eficiencia en el uso de la energía y los recursos, y la resiliencia.

262. Por lo anterior, la adecuada planificación y ordenamiento de los humedales “La Kiss” y “María Eugenia” no sólo implica un elemento indispensable para salvaguardar los derechos al medio ambiente, agua o saneamiento, sino para el respeto, protección y garantía de condiciones adecuadas de vida, en relación con los cumplimientos del Objetivo 11 de la Agenda 2030. De lo anterior, se desprende también que los procesos de planificación encaminados a la protección de ecosistemas urbanos no implican una colisión o ponderación entre el establecimiento de medidas, por una parte, encaminadas al ordenamiento ambiental frente a usos o actividades de carácter habitacional o productivo; sino que el propio orden jurídico adopte una gestión urbana racional, integrada, compatible y sostenible entre esos factores, bajo perspectiva de derechos humanos.

263. En el presente caso, se acreditó que durante los últimos 30 años se ha acentuado el deterioro y fragmentación de los humedales ante el crecimiento urbano de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, lo cual evidencia un conjunto de irregularidades en la planificación urbana de esa demarcación. La proliferación de asentamientos irregulares dentro y en las inmediaciones de los ecosistemas, lejos de implicar un cumplimiento a la zonificación municipal, evidencia una serie de irregularidades consistentes, por un lado, en modificaciones ilegales a los usos de suelo, y por otra parte, acciones urbanísticas irregulares que tienen por objeto dotar de aparente legalidad a las viviendas o construcciones ubicadas en esos sectores. Todo ello, sin efectividad de procedimientos administrativos para garantizar, en su ámbito, una calidad de vida sustentable y orientada a la protección del entorno.

264. En ese contexto, aunque la Carta Urbana vigente caracteriza a los humedales con un uso de suelo denominado conservación ecológica, dicho documento y el Programa de Desarrollo Urbano omiten el establecimiento de modalidades encaminadas a la protección de cauces y escurrimientos asociados a los humedales (así como los cuerpos de agua relacionados con esos ecosistemas), ni otras modalidades para prevenir riesgos asociados a inundaciones en áreas urbanizadas de manera irregular.

265. Por otra parte, a partir a los estándares mencionados en materia de vivienda y protección de humedales urbanos, deriva la necesidad de establecer una estrategia coordinada entre las autoridades encargadas de adoptar instrumentos de planificación y ordenamiento, la cual deberá adoptar un criterio de sostenibilidad, así como congruencia y compatibilidad entre los mecanismos de planeación y ordenamiento. Previsiones que se incorporan también en los criterios para la regulación ambiental de los asentamientos humanos, contenidos en el artículo 23 de la LGEEPA, de observancia obligatoria conforme el artículo 45 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que establecen lo siguiente:

I.- Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio;

II.- En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva;

III.- En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental; [...]

V.- Se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos;

VI.- Las autoridades de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable;

VII.- El aprovechamiento del agua para usos urbanos deberá incorporar de manera equitativa los costos de su tratamiento, considerando la afectación a la calidad del recurso y la cantidad que se utilice;

VIII. En la determinación de áreas para actividades altamente riesgosas, se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población;

IX. La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida, y

X.- Las autoridades de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la esfera de su competencia, deberán de evitar los asentamientos humanos en zonas donde las poblaciones se expongan al riesgo de desastres por impactos adversos del cambio climático.

266. Los criterios abordan un sinnúmero de cuestiones interdependientes en referencia a la calidad de vida de los asentamientos humanos, la protección del medio ambiente y variables como la movilidad, planes y programas de ordenamiento ecológico o urbano, acceso al agua, cambio climático, entre otros. Se caracterizan como pautas encaminadas a dotar de sentido y alcance a las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano al igual que sus instrumentos conexos en las entidades federativas, municipios y demarcaciones.

267. El incumplimiento a estas normativas no sólo se evidencia por la falta de efectividad del Programa de Desarrollo Urbano y Carta Urbana de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, lo cual ha originado proliferación de asentamientos irregulares en el área de los humedales, además de acciones urbanísticas sin sustento normativo, sino la ostensible ausencia de congruencia y compatibilidad con otros instrumentos de planeación y ordenamiento. Esto se atestigua con las inconsistencias entre las zonificaciones que prevén esos instrumentos municipales, el POET del municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, las declaratorias de zonas sujetas a conservación ecológica de “La Kisst” y “María Eugenia”, al igual que las poligonales de los sitios Ramsar. Lo anterior, además, sumado a la falta de perímetro de protección y delimitación a la que alude el artículo 86 BIS 1 de la Ley de Aguas Nacionales.

268. En el presente caso las violaciones al derecho humano a la vivienda adecuada relacionadas con la planeación y ordenamiento de los humedales urbanos se sustentan, en primer lugar, en la falta de adopción de un marco adecuado para garantizar la calidad de vida y protección de esos ecosistemas, ante las deficiencias en la zonificación establecida al igual que medidas regresivas en los usos de suelo, cuestiones que facilitan la degradación y fragmentación de “La Kisst” y “María Eugenia”, sumado a la falta de mecanismos y políticas de planificación congruentes, coordinados y compatibles. De igual manera, ante la falta de cumplimiento de los planes o programas, cuestión que se traduce en la poca efectividad de esas normas relativas para el respeto, protección y garantía del derecho a la vivienda.

b. Afectaciones en seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad, habitabilidad, lugar y asequibilidad.

269. Aunado a las restricciones de las deficiencias en la planeación y ordenamiento de los humedales, esta Comisión Nacional acreditó la existencia de violaciones por infracción a los componentes del derecho humano a la vivienda que prevé la Observación General 4 del Comité DESC, en particular: seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad, habitabilidad, lugar y asequibilidad.

270. En principio, el comité DESC hace patente la necesidad de que las autoridades adopten las medidas necesarias para garantizar certeza en la propiedad o posesión con el objeto de respetar, proteger y garantizar condiciones dignas en la vivienda, aserto no sólo se circunscribe al ámbito particular o individual de las personas, como inicialmente apuntó ese organismo internacional, sino a las dimensiones colectivas de la tenencia e incluso la protección, en el ámbito del dominio público, de los componentes ambientales, estos últimos, en tanto intereses jurídicos por sí mismos y proveedores de servicios ambientales para la calidad de vida en las ciudades y las personas.

271. En conjunto con las cuestiones asociadas a las anomalías en los planes o programas de ordenamiento y desarrollo, se constató que el deterioro de los humedales urbanos ha sido propiciado también por procesos de invasión y adjudicación irregular de áreas pertenecientes a tales ecosistemas, pese a estar comprendidos inicialmente dentro del régimen de dominio público, sin documentarse actos o procedimientos reivindicatorios por parte de las autoridades titulares ni evidencias que sustenten la desincorporación de esas áreas al ámbito privado. Circunstancia además relacionada con la ostensible falta de interés jurídico en las impugnaciones promovidas por titulares de predios irregulares, frente a las declaratorias de áreas naturales protegidas, delimitaciones de zona de humedal o establecimiento de usos de suelo de conservación, al no existir certeza que avale la legalidad en la tenencia de sectores sujetos a propiedad pública que, además, cuentan con un invaluable valor ambiental y para la calidad de vida de toda la colectividad.

272. Tal situación se advirtió, en principio, dentro del análisis de los bienes comprendidos dentro del régimen de aguas nacionales, entendiendo no sólo aquellos cuerpos de agua correspondientes a los humedales, sino zonas federales, cauces o riberas en cuestión, mismos que evidencian un marcado proceso de retracción, bajo la ausencia de medidas para remediar ambientalmente los sectores

desecados y reclamar el dominio público en esos sitios, proceso que subsiste aún al presente. En sentido similar otros predios pertenecientes al ámbito local, ya sea aquellos que —pese a continuar bajo el mismo esquema de titularidad— disponen de obras o actividades que incumplen la zonificación establecida previamente (aunque luego modificada para dar sustento a dichas construcciones ilegales), o bien ahora comprendidos en la esfera privada sin elementos que den sustento a las desincorporaciones del dominio público, lo cual se evidencia en particular respecto de terrenos pertenecientes al municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, en las inmediaciones del manantial “Navajuelos”, hoy día con sectores incorporados al régimen particular sin conocerse los procedimientos a partir de los cuales se desincorporaron.

273. Por otra parte, la Observación General 4 establece la necesidad de que las personas, tanto en lo individual como colectivamente, accedan a servicios, materiales, facilidades e infraestructura indispensables para garantizar una calidad de vida adecuada, considerando dentro de ese rubro a servicios públicos como como agua, saneamiento, energía, manejo de residuos o seguridad pública; al igual que otros no menos importantes como la movilidad, educativos, recreativos y ambientales.

274. Los humedales “La Kist” y “María Eugenia” brindan múltiples servicios para la población de San Cristóbal de las Casas, Chiapas: albergan un ecosistema único en cuanto a diversidad biológica, contribuyen a proveer una calidad del aire satisfactoria y estabilidad climática en el entorno urbano, aseguran la disponibilidad del agua para las generaciones presentes y futuras, facilitan el saneamiento, reducen los riesgos ocasionados por inundaciones, sin ignorar su valor paisajístico, cultural y relevancia para el esparcimiento o recreación de las personas.

275. El deterioro y fragmentación que enfrentan los humedales urbanos incide directamente en la calidad de vida de las personas, al derivar en una restricción para la disponibilidad de los múltiples servicios que brindan, incluso en perjuicio de aquellos que residen o llevan a cabo obras y actividades dentro de asentamientos ilegales situados en sectores destinados a la conservación ambiental, al enfrentarse a riesgos de fenómenos naturales que impactan con mayor frecuente en las áreas desecadas.

276. Frente a la perspectiva de los servicios públicos que brindan y las afectaciones consecuentes a su restricción, los impactos ambientales que enfrentan los humedales urbanos se explican también como violaciones al derecho a la vivienda

adecuada dentro del rubro de habitabilidad, pues ante el crecimiento de la superficie desecada y posteriormente sujeta a invasiones o apropiación irregular, se favorecen condiciones de vida inadecuadas, en principio, por los riesgos asociados a inundaciones en sitios anteriormente correspondientes a esos ecosistemas al igual que áreas vecinas, en detrimento de la seguridad e integridad física de las personas.

277. La contaminación de los cuerpos de agua y zonas inundables asociada a descargas residuales de carácter ilegal o residuos urbanos es determinante en la proliferación de enfermedades, no sólo en perjuicio de quienes residen ilegalmente dentro de los humedales o sus inmediaciones, sino en general la población de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, al considerarse que de “La Kisst” y “María Eugenia” se extrae y aprovecha un importante volumen de agua para el suministro urbano.

278. Cabe añadir que el deterioro, impactos y riesgos ambientales, sanitarios o en la seguridad física que derivan de la falta de protección y preservación a los humedales se inscribe también como una restricción al componente de lugar de vivienda, con mayor razón al tener esos ecosistemas un gran valor como proveedores de servicios ambientales, hídricos y urbanos. Finalmente, el detrimento en la calidad de vida y entorno de las personas deriva en restricciones en la asequibilidad de la vivienda, por las consecuencias que implican en el goce y ejercicio transversal de los derechos humanos, en otras palabras, incumplimiento a las obligaciones de asegurar espacios dignos.

V. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL.

279. El artículo 1º de la Constitución Política y los tratados internacionales establecen una serie de principios y obligaciones generales en materia de derechos humanos. Cuando el Estado omite el cumplimiento de esos deberes, faltando a la misión que le ha sido encomendada, en agravio de quienes integran su sociedad, es ineludible que se actualiza una responsabilidad de las instituciones que le conforman, independientemente de la que corresponda a las personas servidoras públicas involucrados, en los planos penal y administrativo.

280. Las afectaciones persistentes y continuas a los derechos humanos documentadas constituyen un supuesto de responsabilidad institucional atribuible a la SEMARNAT, PROFEPA, CONAGUA, el Gobierno Estatal, la Fiscalía General de Chiapas y el Municipio de San Cristóbal de las Casas, cuyas actuaciones infringen las disposiciones previstas por el régimen jurídico aplicable.

281. En la presente Recomendación, la CONAGUA incurre en responsabilidad institucional, en principio, al ser la autoridad garante en la administración y gestión de las aguas nacionales, de acuerdo con las atribuciones establecidas en los artículos 4, 6 y 9 fracciones I, II, V, VI, XVII, XVIII, XXIII, XXXV, XXXVI, XXXVIII, XXXIX, XLV, XLIX y 86 BIS I de la LAN.

282. Para el caso del Municipio de San Cristóbal de las Casas se atribuyen diversas inconsistencias administrativas que implican la responsabilidad por parte de las personas servidoras públicas adscritas a ese ámbito de gobierno, relativos modificaciones indebidas e irregulares en la zonificación correspondiente a los humedales contrarias a lo dispuesto por la Carta Urbana y los programas de ordenamiento propios del Municipio, así como la permisividad de este ante los asentamientos irregulares, sin contemplar los riesgos por inundación asociados al establecimiento de viviendas en dichas zonas, así como su relleno, y por consiguiente la falta de debida diligencia en los actos referentes a la inspección y vigilancia.

283. Se observa también una falta de formalidad por parte del Gobierno Estatal en el establecimiento de las declaratorias de áreas naturales protegidas, sumado a las omisiones de delimitación física y publicación de los programas de manejo destinados a reglamentarlas, circunstancias que, entre otras, han propiciado la ocupación irregular de los humedales. Ello, en contravención a lo establecido en los artículos 1ºfracciones III, VIII, XII, XIV, XX, 2, 3 fracciones I, II, III, IV, V y IX, 6, 7 fracciones I, III, IV, VI y VII, 31 fracción I, 33 fracción VIII, 78 fracciones VI y VII, 117, 118, 119, 120, 122, 123, 124 fracción II, 125, 126, 127, 129, 134, 135, de la Ley Ambiental del Estado.

284. Respecto de la SEMARNAT, se advierte que dicha Secretaría, directamente o a través de sus entidades dependientes ha omitido adoptar mecanismos de cumplimiento en las responsabilidades adquiridas tras la incorporación de los humedales de montaña al Convenio Ramsar, cuestión ya observada en recomendaciones anteriores emitidas por esta Comisión Nacional, si bien por su carácter de instancia rectora del sector ambiental en los ámbitos general y federal, tiene la obligación de gestionar y verificar la observancia de obligaciones internacionales en materia ambiental, en el ámbito interno. Asimismo, en el seguimiento y colaboración con las autoridades estatales para la conservación de la zona federal correspondiente a las aguas nacionales que se ubican dentro de las áreas de los humedales de montaña, y finalmente los actos de inspección y vigilancia, de acuerdo con los artículos 5 fracción III, IV, XI y XVIII, 15, 17, 46 fracción

IX, 56, 64 BIS, 64 BIS 1 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, los cuales recaen en la PROFEPA.

285. Es menester señalar que, las responsabilidades institucionales referidas implican, adicionalmente, el inicio de los procedimientos administrativos y penales que correspondan a los servidores públicos en particular, en razón y medida de su participación en las infracciones correspondientes y el daño generado al patrimonio público y de los particulares.

En virtud de lo anterior, y con fundamento en los artículos 1°, párrafo tercero, y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 fracción III, 71, párrafo segundo, y 72, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Nacional considera que se cuenta con elementos de convicción suficientes para que, en ejercicio de sus atribuciones, presente denuncia de hechos y/o queja ante las fiscalías generales de la República y del Estado de Chiapas, la Secretaría de la Honestidad y Función Pública del Gobierno del Estado de Chiapas y el Órgano Interno de Control del Municipio de San Cristóbal de las Casas, cuando no se hayan iniciado procesos y procedimientos; realicen las investigaciones pertinentes y se determinen las responsabilidades de las personas servidoras públicas que intervinieron en los hechos, anexando copia de la presente Recomendación en sus expedientes laborales, a efecto de dar constancia de que sus responsabilidades profesionales vulneraron derechos humanos.

VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.

286. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad del Estado, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra vía el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, previsto en los artículos 1, párrafo tercero, 4, párrafo cuarto, 102, apartado B, 108 y 109 de la Constitución Federal, y 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las cuales prevén que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado.

287. En este sentido, conforme a los artículos 1°, párrafos tercero y cuarto, 7 fracción II y 26 de la Ley General de Víctimas, y en el ámbito local en los artículos 1, fracciones I y II así como párrafos tercero y cuarto, y 2 de la Ley de Víctimas para el Estado de Chiapas, existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno de reparar a las víctimas de una forma integral, y de manera correlativa a esta obligación, el derecho que tienen las víctimas a ser reparadas de manera integral por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos que les causaron, a través de medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

288. De igual manera, los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los *“Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”* y en diversos criterios de la CrIDH, se establece que para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos así como identificar, localizar, detener, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

289. La CrIDH ha señalado que: *“[...] toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente y que la disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado [...] las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos [...]”*.⁶⁹

290. En relación con el deber de prevención, la CrIDH ha establecido que: *“[...] abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales [...]”*.⁷⁰

⁶⁹ CrIDH, *Caso Espinoza González vs. Perú*, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, párrafo 377.

⁷⁰ CrIDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 175.

291. Del análisis a la legislación local aplicable, llama la atención que la Ley de Víctimas para el Estado de Chiapas, si bien en la exposición de motivos correspondiente a su publicación refiere la necesidad de que la reparación integral del daño por violación a los derechos humanos atienda los rubros de restitución, cesación y no repetición, indemnización, rehabilitación, satisfacción, entre otras medidas, ese ordenamiento omite tales aspectos integrales, lo cual constituye una omisión en la adopción de medidas legislativas para dar cumplimiento a la obligación de reparar integralmente las violaciones a los derechos humanos, en el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales en materia de derechos humanos, precedentes y criterios de fuente nacional o internacional, además de propia Ley General de Víctimas. Por lo tanto, como cuestión de previo y especial pronunciamiento en las recomendaciones dirigidas al Gobernador Constitucional del estado Chiapas, se plantea la presentación de una iniciativa de reforma a la Ley de Víctimas para el Estado de Chiapas al Congreso Estatal, con participación de actores de la sociedad civil y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en su formulación, para incorporar dichos rubros a efecto de superar la omisión legislativa observada.

292. En el presente caso, la Comisión Nacional observó que los hechos analizados se materializan en violaciones a los derechos humanos al medio ambiente sano, agua y saneamiento, al igual que vivienda adecuada, en perjuicio de la población de San Cristóbal de las Casas, considerando incluso las vulneraciones a los propios ecosistemas y el componente hídrico, por lo que se considera procedente establecer la reparación del daño ocasionado en los términos siguientes:

A. Restitución.

293. El artículo 27, fracción I, de la Ley General de Víctimas dispone que la restitución tiene como finalidad restablecer la situación de las víctimas al estado previo a la violación de los derechos humanos. A su vez, el numeral 61 de la ley general señalada dispone que, entre otras, las medidas de restablecimiento pueden comprender el goce y ejercicio de los derechos conculcados, al igual que la devolución de los bienes o valores propiedad de las víctimas, incluyendo sus frutos y accesorios.

294. Para la restitución a las personas afectadas, es preciso que las autoridades responsables, en conjunto, realicen las gestiones necesarias para emprender medidas de protección a los humedales “La Kisst” y “María Eugenia” dentro de los

instrumentos de planeación y ordenamiento que corresponden a sus ámbitos de actuación, adoptando las medidas necesarias para garantizar la preservación de esos ecosistemas, en tanto se formulan y aprueban los programas señalados.

295. En el mismo tenor, el establecimiento de una estrategia conjunta para atender, en el corto, medio y largo plazo, las violaciones a los derechos humanos asociadas al deterioro de los humedales, mismas que deberán adoptar un criterio de sostenibilidad, así como congruencia y compatibilidad entre los mecanismos de planeación y ordenamiento.

296. Finalmente, es indispensable que, acorde a las facultades conferidas por el ordenamiento, las autoridades destinatarias adopten a la brevedad acciones para garantizar el adecuado uso, explotación y aprovechamiento de los bienes de dominio público situados en esos ecosistemas, además de verificar la legalidad en su ocupación por parte de particulares u otros entes públicos distintos a los titulares que mandata el orden jurídico, considerando además la necesidad de que se hayan emitido las concesiones, licencias, autorizaciones o permisos necesarios, además del cumplimiento a las zonificaciones establecidas.

B. Satisfacción.

297. Se establece en el artículo 27, fracción IV de la Ley General de Víctimas que la satisfacción se encamina a reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas, abarcando, según el numeral 73 de ese ordenamiento, entre otras, medidas como la verificación de los hechos o la revelación pública y completa de la verdad para impedir que se produzcan nuevas violaciones de derechos humanos, o la aplicación de sanciones judiciales y administrativas a los responsables de las violaciones de derechos humanos.

298. Como se estableció en el apartado de responsabilidad institucional, las afectaciones persistentes y continuas a los derechos humanos documentadas, constituyen un supuesto de responsabilidad institucional atribuible a la SEMARNAT, PROFEPA, CONAGUA, el Gobierno del Estado de Chiapas, la Fiscalía General de Justicia del estado de Chiapas y el Municipio de San Cristóbal de las Casas, cuyas actuaciones omisas e irregularidades infringieron las disposiciones previstas por el régimen jurídico aplicable, sin atención además del principio de debida diligencia que les corresponde. Con mayor razón, al recaer las afectaciones en personas, colectivos y ecosistemas, afectando el entorno, componentes ambientales y calidad de vida.

299. Por lo señalado, es imperativo que las autoridades responsables realicen de forma exhaustiva las investigaciones dirigidas a verificar la legalidad de las acciones urbanísticas obras y actividades efectuadas humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, considerando integralmente su área núcleo y de influencia, adoptando las medidas preventivas, de seguridad o correctivas, como también sanciones, garantizando la coordinación interinstitucional entre las autoridades responsables enlistadas.

300. Asimismo, para el acceso a la verdad de los hechos, las autoridades deberán publicitar en un apartado accesible e identificable para el público en la página electrónica los actos de inspección efectuados, así como las evaluaciones, licencias, permisos, constancias e inspecciones o verificaciones, relativas a los actos de ocupación en el área de los humedales, por parte de entes públicos o particulares.

301. Es imperativo que las autoridades colaboren ampliamente con este Organismo Nacional en el trámite de las quejas administrativas y denuncias penales que se interpongan contra las personas servidoras públicas que resulten responsables, por las violaciones a los derechos humanos e irregularidades administrativas descritas en el apartado de responsabilidad. Adicionalmente, en los casos de que los Órganos Internos de Control, Contraloría Interna Municipal de San Cristóbal de las Casas, la Secretaría de la Honestidad y Función Pública, Fiscalía General de Justicia de Chiapas determinen responsabilidades administrativas o penales, aun cuando establezcan la prescripción de estas, inmediatamente se deberá anexar copia de la presente Recomendación en los expedientes laborales de las personas servidoras públicas.

C. Medidas de no repetición.

302. Conforme a los artículos 27, fracción V, y 74 de la Ley General de Víctimas, las medidas de no repetición son aquellas de carácter general o particular que se adoptan con el fin de evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos y para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de la misma naturaleza.

303. Dentro de ese conjunto de medidas, en primer lugar, la Comisión Nacional estima la necesidad de que conforme al artículo 74, fracción XI, de la Ley General de Víctimas, se realice la revisión de los planes, programas y directrices de

ordenamiento hídrico, ecológico y urbano, correspondientes al ámbito de actuación de cada una de las autoridades responsables, con el objeto de prevenir, sancionar e investigar las violaciones analizadas.

304. En este sentido, además de las investigaciones que recaigan en las obras y actividades que se detallan en la presente Recomendación, es imprescindible que las autoridades responsables competentes lleven a cabo programas de inspección a fin de verificar, en el ámbito sus atribuciones, la legalidad de otros sectores que puedan encontrarse bajos las mismas condiciones violatorias de los derechos humanos. Lo anterior, procurando la coordinación y colaboración entre esas instancias u otras que estimen pertinentes, además de comunicar las posibles irregularidades que, de no ser propias, puedan corresponder al ámbito de actuación de otras dependencias.

305. Por otra parte, en apego al artículo 74 fracción IX de la Ley General de Víctimas, las medidas de no repetición pueden consistir también en acciones encaminadas a fomentar el conocimiento de los derechos humanos y los hechos que propician sus vulneraciones. En consecuencia, este Organismo Nacional recomienda que la SEMARNAT, PROFEPA, CONAGUA, el Gobierno del Estado de Chiapas, la Fiscalía General de Justicia del estado de Chiapas y el Municipio de San Cristóbal de las Casas, impartan capacitación a personas servidoras públicas sobre la relación que guardan sus atribuciones con el goce y ejercicio de los derechos humanos e instrumentos internacionales analizados. Esto, adicionalmente a la formulación de circulares con carácter informativo dirigidas a las personas servidoras públicas adscritas a esas dependencias.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula a ustedes, respetuosamente, las siguientes:

VII. RECOMENDACIONES

A usted Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

PRIMERA. En el plazo de tres meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, en coordinación con la Comisión Nacional del Agua, el Gobierno del Estado de Chiapas y el Municipio de San Cristóbal de las Casas, realice las gestiones necesarias para instrumentar un plan de gestión interinstitucional para la preservación de los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, considerando integralmente su área núcleo y de influencia, con apego en las directrices y

recomendaciones previstas por las conferencias de partes del Convenio Ramsar, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. En el plazo de dos meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, en coordinación con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, realice las acciones necesarias para verificar la legalidad de las obras y actividades ubicadas en el núcleo de los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, a fin de verificar el cumplimiento de los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, previstos en el artículo 28 fracción X de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, debiendo remitir remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. En el mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, emitir y dirigir una circular a las personas servidoras públicas encargadas de dar seguimiento y atención a los compromisos al Convenio Ramsar, en el ámbito de esa dependencia federal, en las que se precise la obligatoriedad de atender los compromisos previstos en ese instrumento, respecto de los humedales inscritos, como aquellos otros, a través de las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente e instrumentos legislativos conexos, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento

CUARTA. En los seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se prepare e imparta un taller de capacitación dirigido a personas servidoras públicas de la SEMARNAT, en materia de cumplimiento del derecho humano al medio ambiente sano y las disposiciones del Convenio Ramsar, a la luz de las obligaciones que recaen en esa dependencia en el marco de atención de dicho instrumento internacional, remitiendo las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. Se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento de la queja que esta Comisión Nacional formulará ante el Órgano Interno de Control en la SEMARNAT, contra las personas servidoras públicas responsables de las irregularidades administrativas o presuntos delitos que derivaron en las violaciones a los derechos humanos, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. Designe a las personas servidoras públicas de alto nivel de decisión que fungirán como enlaces para dar seguimiento al cumplimiento de la presente

Recomendación, y en caso de ser sustituidas, deberá notificarse oportunamente a esta Comisión Nacional.

A usted Director General de la Comisión Nacional del Agua:

PRIMERA. En el plazo de tres meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, realice las gestiones necesarias para instrumentar un plan de protección de los recursos hídricos superficiales y del subsuelo correspondientes a los humedales “La Kisst” y “Maria Eugenia”, bajo el enfoque de cuenca y acorde a las directrices y recomendaciones previstas por las conferencias de partes del Convenio Ramsar, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Dentro de tres meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, instruya a las áreas pertinentes de esa Comisión Nacional del Agua iniciar un programa de verificación de la legalidad de la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales en los humedales “La Kisst” y “Maria Eugenia”, así como las descargas efectuadas en esos cuerpos, adoptando las medidas correctivas, de seguridad o urgente aplicación pertinentes, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Dentro de tres meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, instruya a las áreas pertinentes de esa Comisión Nacional del Agua iniciar un programa de verificación de la legalidad de las ocupaciones de zona federal relativas a los humedales, adoptando las medidas correctivas, de seguridad o urgente aplicación pertinentes, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. Dentro del plazo de tres meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, se inicie un programa de verificación de las obligaciones previstas en la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, respecto del municipio de San Cristóbal de las Casas en su calidad de asignatario de aguas nacionales y permisionario de descargas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. En el plazo de tres meses posteriores de la presente Recomendación, difundan en un apartado accesible e identificable para el público en la página electrónica del Gobierno Estatal, las acciones de verificación e inspección

realizadas por esa Comisión Nacional, a efecto de salvaguardar la legalidad del uso, explotación y aprovechamiento de las aguas nacionales por parte de asignatarios, concesionarios o sujetos sin título que avale esas acciones, así como bienes inherentes, en los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, considerando integralmente su área núcleo y de influencia, asimismo, remita a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. En el plazo de seis meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, se emita un plan, programa o estrategia en materia de política hídrica regional para la protección los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, bajo el enfoque de protección de los recursos hídricos y perspectiva de cuenca, garantizando la participación de usuarios y sociedad civil en general, encaminado a asegurar la disponibilidad hídrica y observancia del derecho humano al agua en bajo un enfoque de sustentabilidad, remitiendo esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SÉPTIMA. Colabore ampliamente con este Organismo Nacional en la queja que se presente ante el Órgano Interno de Control en la CONAGUA, en contra de las personas servidoras públicas que resulten responsables por las irregularidades señaladas en el presente documento, y se envíe a este Organismo Nacional copia de las constancias que acrediten su cumplimiento.

OCTAVA. Designe a las personas servidoras públicas de alto nivel de decisión que fungirán como enlaces para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituidas, deberá notificarse oportunamente a esta Comisión Nacional.

A usted Procuradora Federal de Protección al Ambiente:

PRIMERA. En el plazo de tres meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, en coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, realice las acciones necesarias de protección y vigilancia para verificar la legalidad de las obras y actividades ubicadas en el núcleo de los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, a fin de verificar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 28 fracción XX de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, estableciendo las medidas de seguridad, correctivas y de urgente aplicación necesarias para la salvaguarda de dichos ecosistemas, debiendo remitir remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. En el plazo de seis meses posteriores de la presente Recomendación, difundan en un apartado accesible e identificable para el público en la página electrónica del Gobierno Estatal, las acciones de inspección y vigilancia, así como medidas de seguridad, correctivas y de urgente aplicación, radicadas por esa Procuraduría Federal, por cuanto al cumplimiento artículo 28 fracción XX de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, considerando integralmente su área núcleo y de influencia, asimismo, remita a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. En el mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, emitir y dirigir una circular a las personas servidoras públicas de esa Procuraduría Federal, respecto de la obligatoriedad de verificar el cumplimiento del 28 fracción X de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en humedales, ecosistemas costeros, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. En los seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se prepare e imparta un taller de capacitación dirigido a personas servidoras públicas de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en materia de cumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y garantía del derecho humano al medio ambiente sano, en el ámbito de facultades de esa instancia de procuración, remitiendo las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. Se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento de la queja que esta Comisión Nacional formulará ante el Órgano Interno de Control en la SEMARNAT, contra las personas servidoras públicas responsables de las irregularidades administrativas o presuntos delitos que derivaron en las violaciones a los derechos humanos, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. Designe a las personas servidoras públicas de alto nivel de decisión que fungirán como enlaces para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituidas, deberá notificarse oportunamente a esta Comisión Nacional.

A usted Gobernador Constitucional del estado de Chiapas:

PRIMERA. En el plazo de seis meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, a través de la Consejería Jurídica del Gobernador y previa participación de actores de la sociedad civil y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, presente y formule ante el Congreso del Estado de Chiapas una iniciativa de reforma al texto de la Ley de Víctimas para el Estado de Chiapas, con la finalidad de incorporar, armonizar y precisar los rubros que comprende la reparación integral del daño previstos en la Ley General de Víctimas, a través medidas de restitución, no repetición, indemnización, rehabilitación, satisfacción, entre otras, con la finalidad de dar cumplimiento a esos sectores previstos en el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Víctimas así como la exposición de motivos prevista en el Decreto 236, relativo a la publicación de ese ordenamiento estatal, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. En el plazo de tres meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, en el ámbito de sus atribuciones y en conjunto con el municipio de San Cristóbal de las Casas, conforme a los criterios de consulta pública y garantizando la participación de la sociedad civil, se adopten las medidas pertinentes para adoptar instrumentos de planeación y ordenamiento territorial, ecológico o urbano que establezcan de manera congruente, compatible e interdependiente las medidas necesarias de protección para los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, considerando integralmente su área núcleo y de influencia, estableciendo las medidas de zonificación y modalidades de acciones urbanísticas congruentes con las recomendaciones de la las conferencias de partes del Convenio Ramsar, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Dentro de tres meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, instruya a la persona titular de la Procuraduría Ambiental del Estado de Chiapas iniciar un programa de verificación de la legalidad de asentamientos, obras y actividades ubicadas en los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, dentro del ámbito de competencias de esa dependencia, adoptando las medidas correctivas, de seguridad o urgente aplicación pertinentes para la protección de los derechos humanos observados en la presente Recomendaciones, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. En los seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se prepare e imparta un taller de capacitación coordinado por la Secretaría de Medio Ambiente e Historia Natural, dirigido a personas servidoras públicas y miembros de la sociedad civil, en materia de medio ambiente, desarrollo urbano sostenible, al igual que su relación con las medidas de protección en áreas naturales protegidas, asimismo, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. Dentro de tres meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, difundan en un apartado accesible e identificable para el público en la página electrónica del Gobierno Estatal, las desincorporaciones de bienes adscritos a la hacienda municipal, evaluaciones, licencias, permisos, constancias e inspecciones o verificaciones, relativas a las acciones urbanísticas autorizadas por las dependencias adscritas a ese ámbito de gobierno en los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, su área núcleo, de influencia así como aquellos sectores ocupados ilegalmente al desecarse dichos ecosistemas, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. Se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento a las queja y denuncias que se presenten ante la Secretaría de la Honestidad y Función Pública al igual que la Fiscalía General de Justicia de Chiapas contra las personas servidoras públicas responsables de las irregularidades administrativas o presuntos delitos que derivaron en las violaciones a los derechos humanos, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SÉPTIMA. Designe a las personas servidoras públicas de alto nivel de decisión que fungirán como enlaces para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituidas, deberá notificarse oportunamente a esta Comisión Nacional.

A usted Fiscal General del Estado de Chiapas:

PRIMERA. En el plazo de cuatro meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, instrumente un protocolo para la investigación de delitos ambientales, dirigido a personas servidoras públicas especializadas en esa materia dentro de la Fiscalía General, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Dentro del plazo de un mes posterior a la aceptación de esta Recomendación, se difunda en un apartado accesible e identificable para el público en su página electrónica, un informe sobre el estado que guardan las carpetas e investigaciones radicadas ante la Fiscalía General, referentes a la investigación de presuntas conductas delictivas en materia ambiental, estableciendo las medidas procedimentales, jurisdiccionales, así como medidas reparatorias respectivas, con salvaguarda de las disposiciones en materia de transparencia y protección de datos personales, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. En los seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se prepare e imparta un taller de capacitación personas servidoras públicas especializadas en delitos ambientales dentro de la Fiscalía General de ese estado, en materia de medio ambiente y sobre el protocolo para la investigación de delitos ambientales, en el contexto de la obligación de investigar, sancionar y reparar las afectaciones, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

CUARTA. Se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento a las quejas que se presenten ante el Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de Justicia de Chiapas, contra las personas servidoras públicas responsables de las irregularidades administrativas o presuntos delitos que derivaron en las violaciones a los derechos humanos, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. Designe a las personas servidoras públicas de alto nivel de decisión que fungirán como enlaces para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituidas, deberá notificarse oportunamente a esta Comisión Nacional.

A ustedes CC. Integrantes del H. Ayuntamiento de San Cristóbal de las Casas:

PRIMERA. En el plazo de cuatro meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, en el ámbito de sus atribuciones y en conjunto con el Gobierno del estado de Chiapas, se adopten las medidas pertinentes para gestionar y ejecutar un programa de vigilancia ambiental en los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, considerando integralmente su área núcleo y de influencia, estableciendo las medidas administrativas pertinentes para dar cumplimiento a la zonificación

correspondiente a dicho sector, acorde a la carta urbana vigente en ese Municipio, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. En el plazo de tres meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, en el ámbito de sus atribuciones y en conjunto con el Gobierno del estado de Chiapas, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, conforme a los criterios de consulta pública y garantizando la participación de la sociedad civil, se adopten las medidas pertinentes para actualizar la zonificación y modalidades de protección ambiental, correspondiente a los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, determinando las áreas núcleo, de conservación ecológica, protección de cauces y escurrimiento, al igual que de gestión de riesgos, garantizando la congruencia y compatibilidad con otros instrumentos de planeación municipal, estatal, regional y federal, debiendo remitir a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Dentro de tres meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, instruya a las autoridades pertinentes de ese ámbito concejal iniciar un programa de verificación de la legalidad de asentamientos, obras y actividades ubicadas en los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, adoptando las medidas correctivas, de seguridad o urgente aplicación pertinentes para la protección de los derechos humanos observados en la presente Recomendaciones, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. Dentro de tres meses siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, difundan en un apartado accesible e identificable para el público en la página electrónica de ese Ayuntamiento, las desincorporaciones de bienes adscritos a la hacienda municipal, evaluaciones, licencias, permisos, constancias e inspecciones o verificaciones, relativas a las acciones urbanísticas autorizadas por el Municipio en los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, su área núcleo, de influencia así como aquellos sectores ocupados ilegalmente al desecarse dichos ecosistemas, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. Dentro del mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, emitir y dirigir una circular a las personas servidoras públicas en materia de ecología, desarrollo urbano y ordenamiento territorial de ese municipio, en las que se precise la obligatoriedad de atender la zonificación prevista en materia de conservación ecológica, protección de cauces y escurrimientos así como gestión de riesgos, en relación con los humedales “La Kisst” y “María Eugenia”, al igual que el

cumplimiento a los usos de suelo previstos por los planes de ordenamiento territorial y urbano vigentes, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. En los seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se prepare e imparta un taller de capacitación dirigido a las personas servidoras públicas del municipio de San Cristóbal de las Casas, responsables de la evaluación, emisión o seguimiento de acciones urbanísticas, servicios públicos, medio ambiente y gestión del riesgo, relativo a las obligaciones del ámbito municipal en la protección de humedales, conforme a las recomendaciones de la las conferencias de partes del Convenio Ramsar, asimismo, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SÉPTIMA. Se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento a las quejas que se presenten ante el Órgano Interno de Control Municipal, la Secretaría de la Honestidad y Función Pública al igual que la Fiscalía General de Justicia de Chiapas, contra las personas servidoras públicas responsables de las irregularidades administrativas o presuntos delitos que derivaron en las violaciones a los derechos humanos, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

OCTAVA. Designe a las personas servidoras públicas de alto nivel de decisión que fungirán como enlaces para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituidas, deberá notificarse oportunamente a esta Comisión Nacional.

306. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de una conducta irregular cometida por personas servidoras públicas en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

307. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

308. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, en el plazo quince días hábiles, siguientes a la fecha en que se haya expresado su aceptación.

309. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional, ante ello este Organismo Nacional podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia para que expliquen los motivos de su negativa.

PRESIDENTA
MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA