

00721  
737

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**PROGRAMA GENERAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
DEL DISTRITO FEDERAL**

T E S I S

Que para obtener el título de:

Licenciado en Derecho

p r e s e n t a:

**ÁYAX ALEJANDRO RESÉNDIZ GARCÍA**

México, D.F.

2003

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Directora de tesis  
Dra. María del Carmen Carmona Lara





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

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

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

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

**TESIS CON FALLA  
DE  
ORIGEN**



GOBIERNO FEDERAL  
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE  
ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

OFICIO FDER/SEJE/042/03.

ASUNTO: Aprobación de Tesis.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN**  
**ESCOLAR.**  
**P R E S E N T E.**

El pasante **ÁYAX ALEJANDRO RESÉNDIZ GARCÍA**, con número de cuenta **9433318-5**, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección de la Dra. María del Carmen Carmona Lara, titulada: "**PROGRAMA GENERAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL**".

El pasante **RESÉNDIZ GARCÍA** ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la **APROBACIÓN**, para los efectos académicos correspondientes.

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

Me es grato hacerle presente mi consideración.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"**  
Ciudad Universitaria, D. F., a 28 de agosto de 2003.  
**EL DIRECTOR DEL SEMINARIO**

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

  
**LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

cle



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria  
Delegación Coyoacán, 04510 México, D. F. Fax (52-55) 5665-2193

ASUNTO: CARTA DE TERMINACIÓN DE TESIS

**Lic. Agustín Arias Lazo**  
**Director del Seminario de Estudios Jurídico-Económicos**  
**Facultad de Derecho**  
**UNAM**

**PRESENTE**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Estimado Licenciado:

Por medio de la presente hago de su conocimiento que he recibido la última versión de la tesis profesional, que he tenido a bien dirigir desde el año pasado, que lleva por título "Programa General de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal" con registro de inscripción número 451, del Seminario de Estudios Jurídico Económicos, a su digno cargo, realizada por el alumno de la Facultad de Derecho **Áyax Alejandro Reséndiz García** con número de cuenta **9433318-5**.

Sobre el particular, me permito comunicarle que he revisado y dado seguimiento el trabajo de investigación realizado por el alumno dando una serie de indicaciones y apoyando su desempeño, en las reuniones que se han llevado a cabo para este fin.

La investigación cumple satisfactoriamente con los requisitos reglamentarios del caso; por lo que no existiendo inconveniente alguno a la tesis en cuestión, se debe proseguir con los trámites subsecuentes para su titulación.

Agradezco de antemano la atención que usted sirva a dar a la presente y aprovecho la presente ocasión para enviarle mis cordiales saludos.

**ATENTAMENTE**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"**  
Ciudad Universitaria, 11 de julio de 20003

*María del Carmen b. Carmona L.*  
**DRA. MARÍA DEL CARMEN CARMONA LARA.**  
Investigadora  
Profesora de la Facultad de Derecho de la UNAM

## El discurso instauro la significación

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

D

*A mi madre, la universidad*

*A mi padre*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*F*

<b>Introducción</b>	1
<b>Capítulo I</b>	
Política Ambiental	5
Antecedentes en la formulación de la Política y Gestión Ambiental en México	7
Concepto	8
Elementos	8
Gestión Ambiental	11
Métodos para la formulación de la Gestión Ambiental	12
Vía Legislativa	12
Vía Administrativa	14
Administración ambiental	16
Los Instrumentos de Aplicación de la Política Ambiental y el Ordenamiento Ecológico del Territorio	19
La Planeación Ambiental	20
Instrumentos económicos	21
La Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos	21
La Evaluación del Impacto Ambiental	23
Las Normas Oficiales Mexicanas	23
La Autorregulación y las Auditorías Ambientales	24
La Investigación y Educación Ecológicas	25
El Ordenamiento Ecológico	26
<b>Capítulo II</b>	
Sistema de Concurrencia en el Ordenamiento Ecológico	27
Los Ámbitos de Competencia	29
La Federación	29
La Distribución de Competencias entre los Estados	30
Los Municipios y el Distrito Federal	32
Las ONG y la Sociedad Civil	34
Marco Institucional Administrativo para el Programa General del Ordenamiento Ecológico del Territorio	37
Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	37
Plan Sectorial del Medio Ambiente 2001-2006	37
<b>Capítulo III</b>	
El Ordenamiento Ecológico del Territorio	39
Antecedentes jurídicos	39
Ley General de Asentamientos Humanos	39
Ley de Planeación	40
Definición de Ordenamiento Ecológico del Territorio	41
Modalidades de Ordenamiento Ecológico	42

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

*f*

Ordenamiento General	42
Ordenamiento Marino	43
Ordenamiento Regional	43
Ordenamiento Local	44
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente frente al Ordenamiento Ecológico	46
Instrumentación del Ordenamiento Ecológico del Territorio	47
<b>Capítulo IV</b>	
Programa General de Ordenamiento Ecológico del Territorio para el Distrito Federal	49
Antecedentes	49
Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal	51
Ley Ambiental del Distrito Federal	52
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	54
Plan Ambiental del Distrito Federal 2002-2006	56
Coordinación de la Gestión Ambiental en el Ordenamiento Ecológico del DF	57
Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT)	59
La Procuración en el PGOETDF (Control, Vigilancia y Ejecución)	60
<b>Conclusiones</b>	63
<b>Bibliografía</b>	69

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Introducción

El contenido de esta tesis girará en torno al reconocimiento y ejecución del desarrollo sustentable como una prerrogativa o función del Estado, es importante advertir que el estudio del desarrollo sustentable o sin deterioro, necesariamente presupone el estudio del subdesarrollo, así como las particularidades que éste asume en los países que soportaron históricamente el establecimiento de un sistema de dominación específica (colonialismo).

Para fundamentar el desarrollo sustentable, es necesario estudiar el sistema jurídico que legitimó el establecimiento de esta dominación que en gran medida determinó la configuración espacial de la forma en cómo se ordena y articula la distribución y el establecimiento de las actividades productivas que transforman (o deterioran) el medio físico. Es decir, para estudiar la actual tendencia que incorpora el desarrollo sin deterioro a los programas que establecen criterios para los usos del suelo y que condicionan el establecimiento de las actividades productivas, es necesario estudiar el sistema jurídico y la forma de dominación específica que se ejerció sobre los Estados que guardaron para con el imperio una relación de dependencia que repercutió en como están actualmente articuladas las formas de producción que inciden en el deterioro del medio ambiente.

En el fondo, el nivel de aprensión que se tenga del programa de ordenamiento ecológico del territorio está condicionado al entendimiento que se tenga de la naturaleza de los sectores público y privado con relación a la apropiación y disposición del medio físico. Los elementos mínimos de referencia que hacen inteligible esta relación, son objeto de otro estudio distinto al aquí planteado.

La existencia del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Territorio para el Distrito Federal (PGOETDF) es reflejo de la incorporación de la dimensión ambiental (espacial) en las políticas públicas. el programa ecológico se concreta a través de un sistema de concurrencia dispuesto por el sistema jurídico de protección al ambiente, por medio del cual, el Estado hace frente a la diversa gama de problemas ambientales que se manifiestan en la relación continua de los sectores productivos (público y privado) capaces de transformar el medio físico por medio del establecimiento de las actividades productivas. El PGOET es uno de los instrumentos de aplicación de la política ambiental que hace del espacio (entendido en derecho como territorio), su objeto de análisis, de control.

En el programa de ordenamiento ecológico, el espacio se ordena, analiza, desarticula e integra, para su control. El Programa General de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Distrito Federal debe ser entendido como un instrumento de política ambiental, de carácter accesorio, toda vez que se incorpora a un sistema de planeación del desarrollo integrado por los programas de desarrollo urbano en el suelo de conservación. Por medio de los criterios que establece, condiciona los permisos y licencias relativas al uso del suelo para el establecimiento de la infraestructura de servicios destinados a los asentamientos humanos y las actividades productivas.

La procuración, entendida como diligencia y cuidado en la ejecución del PGOETDF, es una institución jurídica que en materia de planeación ambiental se transforma en un órgano

de autoridad encargado de vigilar el cumplimiento, aplicación u omisión de la normatividad ambiental; verificar su función sobre la determinación de acciones que constituyan violaciones al cumplimiento del programa de ordenamiento ecológico es medir el nivel de efectividad del órgano de autoridad dispuesto para este fin.

Para legitimar la existencia del PGOETDF en el primer capítulo de esta tesis se estudia la forma en cómo el Estado Mexicano, a través de las comisiones y cumbres internacionales, se incorporó a la tendencia internacional del desarrollo sin deterioro, estableciendo así la política ambiental (y gestión ambiental) que se erigió como la fuente directa del programa; en este mismo capítulo, en una primera aproximación, se estudia la forma en cómo la administración pública regula la concentración y descentralización de las facultades de los órganos encargados de su aplicación; por último, se estudian los demás instrumentos de aplicación de la política ambiental previstos por la legislación ambiental dispuesta para regular la incorporación del desarrollo sustentable en la Constitución.

Si el primer capítulo responde a la pregunta ¿qué? con relación al programa de ordenamiento ecológico del territorio, el segundo está hecho con la idea de contestar el ¿cómo?, es decir, en él se estudia el sistema de concurrencia y competencia en el Ordenamiento Ecológico por medio del cual los órganos de autoridad, en los distintos niveles de gobierno, delimitan competencias, establecen tiempos y formas de coordinación para la instrumentación del programa, es en este capítulo donde se procura la fundamentación del programa de ordenamiento ecológico por medio del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Sectorial del Medio Ambiente.

El tercer capítulo está destinado a proporcionar los elementos de referencia necesarios para evidenciar el carácter que asume el ordenamiento ecológico acorde a las distintas modalidades y regiones que pretende ordenar; para este fin, se estudian sus antecedentes jurídicos inmediatos, definición y procedimientos que se siguen para su instrumentación. La comprensión de este capítulo condiciona el entendimiento de las particularidades y enfoques que se utilizaron para elaborar el último capítulo.

El estudio del cuarto capítulo girará en torno al análisis de los ordenamientos jurídicos, que en mayor medida tienen que ver con la determinación de los contenidos del programa general de ordenamiento ecológico, en un esfuerzo por delimitar el espectro jurídico que fundamenta su existencia, solo se estudiará lo relativo al programa en La Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, La Ley de Desarrollo Urbano, La Ley Ambiental, El Programa de Medio Ambiente 2002-2006 y La Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial, lo anterior se hará, no sin mencionar que en la ordenación ecológica del territorio del Distrito Federal inciden en menor grado diversas leyes y programas que de alguna u otra forma tienen que ver con la disposición de los usos del suelo y las actividades productivas; objeto mismo del programa ecológico<sup>1</sup>, pero que, por su naturaleza, inciden en aspectos tan especiales, que su estudio requiere de distintos enfoques a los aquí planteados.

---

<sup>1</sup> En el Distrito Federal, existen más de 10 programas ambientales que aún no se encuentran regulados en la ley ambiental.

En el desarrollo de este capítulo, se procurará hacer una radiografía de lo que en materia de planeación se está llevando a cabo, con objeto de dimensionar al programa de ordenamiento ecológico, dentro de la estructura propuesta por el sistema de planeación del desarrollo local. Se estudiará el orden al cual se subordina, y se expondrán los vínculos que guarda para con la planeación nacional del desarrollo y con la sectorial.

En otro plano del mismo capítulo nos detendremos a estudiar la coordinación a través de la cual los órganos de la administración pública están obligados a convenir para los efectos de instrumentar los programas. En este sentido, se estudiarán las bases sobre las cuales se erige y se analizará el órgano de control previsto por normatividad en materia de planeación ambiental, con objeto de evidenciar cuál es su función real sobre la ejecución del PGOETDF.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**FALTA**

**PAGINA**

**4**

## Capítulo I

### Política Ambiental

La política ambiental en sentido amplio enmarca al conjunto de acciones que diseña el sistema jurídico de un Estado para lograr la ordenación del ambiente entendido este último como el escenario donde se desarrolla la vida y que a su vez es reflejo de la acción consciente, concertada y continua del hombre sobre el medio natural<sup>2</sup>. La ordenación del territorio (ambiente) en el marco del desarrollo sustentable no puede entenderse sin el concurso o incidencia de acciones formuladas especialmente para que modifiquen la realidad concreta, esto es, para la modificación espacial ordenada y ecológica del territorio se requieren acciones cuyos efectos sean ambientales.

La formulación de la Política Ambiental corre a cargo del estado toda vez que la clasificación de un objetivo social como fin estatal implica la creación de un nuevo cometido del mismo, en este orden, corresponde al sistema jurídico propio del estado, el establecimiento de estos lineamientos así como la limitación del ámbito de aplicación de esta función pública.

Mediante el entendimiento de la política ambiental se da respuesta a la pregunta de qué hacer para la ordenación del ambiente, considerando que dicha ordenación no puede lograrse sino mediante la intervención planificada del hombre organizado en sociedad y gobierno, sobre el medio. La política ambiental es el marco de referencia permanente de la Gestión ambiental, en estricto rigor, toda gestión ambiental supone la preexistencia de una política ambiental que la sobredetermina en todo momento<sup>3</sup>.

Toda política encuentra su fundamento en principios rectores a través de los cuales se erige, tienen por objeto, en última instancia, la transformación de la realidad entendida en materia ambiental, como el medio físico (territorio) donde interactúan los subsistemas natural, socio-económico, y político. Estos principios fundamentan a la política y a la gestión ambiental, en México están dispuestos en la Ley General de Protección al Ambiente, entre sus fines se encuentra el de vincular la multiplicidad de problemas que inciden en la relación del hombre con su medio, con la coerción, esto es, vinculan el reconocimiento de estos principios con la capacidad del sistema jurídico para hacerlos valer.

La aplicación de la gestión ambiental es el elemento esencial de la política ambiental, toda vez que ésta funge como ejes o parámetros a partir de los cuales se lleva a la práctica la ordenación del ambiente, que es el objetivo de toda gestión ambiental. La aplicación de la política ambiental del Estado requiere que éste establezca, mediante su sistema jurídico, los órganos de autoridad y el régimen con arreglo al cual desarrollaran sus actividades, así como la asignación de recursos, materiales y financieros para el cumplimiento de sus funciones.

Las directrices de la Política ambiental en México fueron establecidas por la constitución de 1917, las leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional en materia de

<sup>2</sup> Dollfus, Oliver. *El espacio Geografico*. Serie interfase, México, s/f pp 31-42.

<sup>3</sup> Brañes, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. México, FUNDEA/FCE 2000.

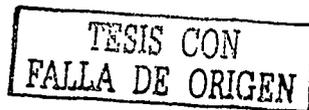
recursos naturales son las primeras expresiones del estado mexicano regulando de manera indirecta la ordenación del territorio. Del análisis ambiental del este artículo se desprenden tres principios que interactúan entre sí, por su naturaleza no pueden ser disociados toda vez que fundamentan en su conjunto la existencia de las instituciones ambientales y conceden las facultades a las autoridades competentes para lograr el orden hoy ecológico del territorio bajo el marco de la política ambiental y por ende del desarrollo sustentable.

El primero de estos está contenido en el párrafo primero que se refiere a la propiedad originaria del Estado sobre las tierras y las aguas en el entendido que éste transmite el dominio a los particulares constituyendo así la propiedad. La consecuencia más importante de este principio es que la Nación conserva el derecho de reversión de la titularidad del patrimonio de los particulares por medio de la expropiación en caso de utilidad pública mediante indemnización, toda vez que éste como se dijo, ostenta la propiedad originaria, la importancia de este principio radica en que en el momento de la ejecución de los programas que incidan en dichos bienes, se antepondrá en todo momento la utilidad pública, esto es, este principio justifica la actuación que en materia de ordenación ecológica del territorio realice el estado por medio de la planeación y gestión, elementos rectores en la ordenación del territorio.

El segundo principio observado dentro de la óptica ambiental es el que se encuentra en la primera parte de la fracción tercera de dicho artículo que dispone; "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...", su repercusión no es otra si no la de establecer en el orden supremo del estado (al cual todas las autoridades, instituciones y sociedad civil, están sometidas en el ejercicio de las facultades y prohibiciones), la facultad de anteponer el interés público por encima del interés que se genere por el ejercicio de la propiedad privada. La repercusión y trascendencia que en materia ambiental tiene la categoría de Interés público, es de vital importancia ya que como veremos en el capítulo IV, el programa tiene, entre otros fines, que la propiedad cumpla con una función social, el interés público en este sentido se erige como justificación de este fin.

En el artículo 27 constitucional se dejó consignado, además, el tercer principio en virtud del cual, la nación tendrá en todo tiempo el derecho de "regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país, y, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictaran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico..."<sup>4</sup>. Este principio dio vida y contenido a la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, que a su vez guarda estrecha relación con el contenido del programa objeto de esta tesis, por el momento es necesario apuntar que en la planeación de los asentamientos humanos, como es natural, el eje sobre el cual se elabora la proyección de los mismos, es meramente antropocéntrica, a diferencia de la instrumentación del programa de ordenamiento ecológico del territorio, ya que éste en cierto grado homologa, para el diagnóstico y caracterización de las potencialidades de los usos de los suelos, las variables ambientales, con el desarrollo sustentable de las actividades productivas.

<sup>4</sup> Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



El estudio de esta sección del artículo 27 constitucional así como el de las demás disposiciones constitucionales que son fundamento para la gestión ambiental en el marco de la política ambiental, constituye la parte medular del presente estudio, por razones de estructura se analizará de forma conjunta en el desarrollo de éste con los demás elementos conceptuales y bases constitucionales para desentrañar la naturaleza jurídica del ordenamiento ecológico del territorio (en particular con el programa elaborado en el Distrito Federal). Con esta precisión, podemos destacar de manera conjunta, que acorde a esta disposición los recursos naturales deben ser utilizados racionalmente, de acuerdo con una lógica productiva que considere su conservación así como la obligación de establecer las medidas para impedir su destrucción con objeto de permitir, no sólo la satisfacción de las necesidades básicas de las generaciones presentes, sino también de las generaciones futuras.

## **Antecedentes en la Formulación de la Política y Gestión Ambiental en México**

La política para la protección al medio ambiente en su conjunto, o por lo menos en sus aspectos mas generales se establece en México durante la administración de Luis Echeverría (1970-1976), con motivo de la expedición de la Ley Federal Para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971, de los reglamentos de esa Ley y del nuevo Código Sanitario de 1973, que reguló el "saneamiento del ambiente". La expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal durante la administración del Presidente José López Portillo (1976-1982), encomendó a las entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia "planear y conducir la política de saneamiento ambiental (artículo 39 fracción VI), se creó la Comisión intersecretarial de Saneamiento Ambiental (1978), con objeto de establecer un mecanismo de coordinación horizontal para las dependencias federales que tenían a su cargo las políticas de protección al ambiente. Finalmente, durante este periodo se expidió la Ley Federal de Protección al ambiente de 1982, que abrogó a la anterior LFCCA.<sup>5</sup>

La administración del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) realizó avances importantes, durante ese periodo de gobierno se creó en primer término, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, como consecuencia de una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que entró en vigor el 1º de enero de 1983. Inserto la dimensión ambiental dentro de las prerrogativas del estado, esto es la política ambiental por medio de la vía administrativa en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 "*Diario Oficial de la Federación, 31-V-1983*", y en el Programa Nacional de Ecología 1984-1988<sup>6</sup>. Finalmente esta administración en tratándose de política ambiental envió al congreso la iniciativa de reforma a los artículos 27 y 73 constitucionales, así como la iniciativa de la LEGEPA, que estableció los principios de la política ecológica en general.

La administración del presidente Carlos Salinas (1988-1994), estableció su política ambiental mediante el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994. Durante esta administración fue suprimida la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y creada la Secretaría de Desarrollo Social y sus órganos desconcentrados que hoy son en gran medida instituciones rectoras en la elaboración,

<sup>5</sup> Brañes, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. México, FUNDEA/FCE 2000.

<sup>6</sup> Diario Oficial de la Federación, 26-IX-1984

control y vigilancia entre otras cosas de la ordenación ecológica del territorio que son por un lado el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), lo que en su momento represento una reorganización del sistema administrativo federal para la Gestión ambiental.

La administración (1994-2000) a cargo del presidente Zedillo, se inició con la creación de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales (SEMARNAP) y Pesca. La Política Ambiental fue establecida de siguiendo el esquema de sus antecesores incorporando ésta en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y en el Programa Nacional de Medio Ambiente 1995-2000, así como en los programas sectoriales; Forestal y de Suelos 1995-2000, el Programa Hidráulico 1995-2000, y el Programa de Pesca y Acuicultura, por el mismo periodo.

La administración actual precedida por Fox elabora el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en donde establece entre sus objetivos y estrategias, como política ambiental, que el desarrollo social y humano, armónico con la naturaleza (desarrollo sustentable), implica: fortalecer la cultura de cuidado del medio ambiente para no comprometer el futuro de las nuevas generaciones; considerar los efectos no descados de las políticas en el deterioro de la naturaleza; construir una cultura ciudadana de cuidado del medio ambiente y estimular la conciencia de la relación entre el bienestar y el desarrollo en equilibrio con la naturaleza<sup>7</sup>. El 30 de noviembre del 2000, se reformo la LOAPF, que modifiko la estructura de la SEMARNAP y transfirió el subsector pesquero a la Secretaría de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA), con el fin de "realizar una gestión funcional que permita impulsar una adecuada política nacional de protección ambiental que dé respuesta a la creciente expectativa nacional para los recursos naturales y que logre incidir en las causas de la contaminación..."<sup>8</sup>

## Concepto

La política ambiental en una primera aproximación responde a la pregunta de que hacer en tratándose de la relación hombre naturaleza, en un segundo plano, puede ser definida como el conjunto de acciones, lineamientos o parámetros que la federación establece a través del sistema jurídico, con objeto de que el desarrollo de las presentes generaciones no comprometa la satisfacción de las necesidades de las futuras.

Una segunda aproximación para el entendimiento de la formulación y aplicación de la política ambiental nos la concede el entendimiento de los mecanismos jurídico-formales por medio de los cuales el estado materializa esta función (que reconoce como publica) a través de la Gestión Ambiental y que no son otros que las vías o métodos reconocidos por el orden jurídico para su formulación.

## Elementos

Los elementos que integran al conjunto de acciones elaboradas por el Estado proyectadas para regular la multiplicidad de relaciones que el hombre guarda para con el medio, en el ámbito de

<sup>7</sup> Dirección General de Política Ambiental de la SEMARNAT. [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx)

<sup>8</sup> Dirección General de Estadística e Información Ambiental. *Antecedentes de la SEMARNAT*.  
[www.semarnat.gobierno.mx/portal/antecedentes.shtml](http://www.semarnat.gobierno.mx/portal/antecedentes.shtml). 25/02/03.

las políticas consideradas como ambientales (toda vez que los efectos de las acciones diseñadas por éstas, están encimados a producir la ordenación sustentable del medio), desde esta perspectiva jurídica, son aquellos elementos cuyo orden jurídico reconoce como validos<sup>9</sup>, ya que los mecanismos o vías para su formulación correspondieron a la consecución sistemática procesal prevista por el propio sistema jurídico (v.g. proceso legislativo y administrativo para su formulación) que a su vez cumple la función de legitimarlos frente a los demás principios de las demás políticas del estado, sujetando así al estado, al establecimiento de los mecanismos jurídicos para verificar su cumplimiento.

En México las principales políticas ambientales se encuentran establecidas por la vía legislativa, la fuente directa en esta materia es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEPA), que establece de manera formal en su artículo 15 los principios para la formulación de la política ambiental.

El primero de los principios, o elementos de la política ambiental, establece<sup>10</sup> que "los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país". Este principio establece una relación de causa y efecto entre sus variables, esto es, al establecer que del equilibrio de los ecosistemas dependen las posibilidades productivas del país, vincula las relaciones entre el medio ambiente y la vida en todas sus formas con el desarrollo sustentable o desarrollo sin deterioro. Por otra parte al determinar que los ecosistemas forman parte del patrimonio común de la sociedad deja claro el régimen al cual estará sujeto, distinguiendo dentro de este, que al incorporarlo a la titularidad incorpórea de la sociedad no esta dentro del comercio y por ende no es susceptible de ser valuado.

El segundo de los principios rectores de la política ambiental nacional<sup>11</sup> establece que "los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad". La idea en este principio es que el aprovechamiento de los ecosistemas asegure una producción no solo óptima sino también sostenible, es decir, que dicho aprovechamiento no sea un obstáculo para la reproducción de los procesos de aprovechamiento de los mismos ecosistemas o de sus elementos.

El tercer principio establece que las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico, tomando como referencia la prevención regulada en la fracción VI del artículo 15 de la LEGEPA entendida como el medio mas eficaz para prevenir los desequilibrios, en la fracción IV la LEGEPA incorpora el principio de quien contamina paga y el correlativo en caso contrario, toda vez que dispone; "Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente y aproveche de

<sup>9</sup> Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, traducción Eduardo García Máynez. UNAM, México 1995

<sup>10</sup> El artículo tercero de la LEGEPA define al ecosistema como "La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de estos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados"

<sup>11</sup> artículo 15 fracción II de la LEGEPA

manera sustentable los recursos naturales". En el entendido de que la responsabilidad respecto al equilibrio ecológico comprende tanto las condiciones presentes como las que determinan la calidad de la vida de futuras generaciones (fracción V)<sup>12</sup>

El cuarto principio (fracción VII de la LEGEPA) de la política ambiental general se refiere a los recursos naturales renovables disponiendo al respecto que "el aprovechamiento de los recursos naturales debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad", este principio persigue dos importantes objetivos; la conservación de la diversidad biológica y el aseguramiento de la renovabilidad de estos recursos.

Por su parte, el quinto principio se ocupa de los recursos no renovables, a este respecto la fracción VIII del artículo 15 de la LEGEPA dispone: "Los recursos no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos", de igual forma que el anterior principio se persiguen dos principios; la conservación de los mismos y que de la exploración y explotación se eviten los efectos ambientales negativos.

El sexto principio establece: "La coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la coordinación con la sociedad son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas (fracción IX del mismo artículo)". Implícitamente este principio destaca la importancia del carácter transectorial de la gestión ambiental y la necesidad de que se lleve a cabo de forma concertada con todos los actores que inciden en el ambiente, esto es involucrando con los niveles de gobierno, dependencias y entidades así como con la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales e institutos.

El séptimo principio trata del condicionamiento del ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Ejecutivo Federal en el campo económico y social, a la observancia de la política ambiental. Dispone la fracción XI del mismo artículo; "En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico".

El octavo principio guarda una estrecha relación con el tercero incorporando dentro del abanico de derechos ambientales de las personas el relativo a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Textualmente dice; "Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho" (fracción XII, mismo artículo). Este principio (fracción XIII) vincula a los grupos minoritarios que conforman la sociedad mexicana con la idea ambientalista de la protección del ambiente declarando textualmente que el ejecutivo federal deberá "Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, acuerdo con lo que estipule la presente ley y otros ordenamientos aplicables. La fracción XV subraya que "las mujeres cumplen una importante función en la protección,

<sup>12</sup>Artículo 15 fracción II,IV y V de la LEGEPA

preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable.”

El noveno principio establece que “La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable.” Fracción XIV, mismo artículo. La pobreza es y será el juez mudo sin jurisdicción, siempre imparcial, contundente y absoluto para medir la efectividad de las acciones del estado para lograr el desarrollo sustentable.

El décimo de los principios indica que son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población, los siguientes: El control y prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural de los asentamientos humanos (fracción XVI).

El décimo primer principio subraya que “es interés de la Nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción nacional” (fracción XVII). EL precepto recoge un viejo principio del derecho internacional que fue reformado, en términos similares a los recién señalados, por la Declaración de Estocolmo de 1972 y, 20 años mas tarde, por la Declaración de Río.<sup>13</sup>

El décimo segundo principio es al igual que el anterior, expresión del principio de la cooperación internacional en este campo, consagrado por la declaración de Estocolmo de 1972 y, ahora, reafirmado por la declaración de Río de 1992. Dispone la fracción XVIII de la LEGEPA que: “Las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante las demás naciones, promoverán la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales y globales”. El establecimiento de este principio es de vital importancia toda vez que la seguridad ambiental de México está comprometida a la seguridad ambiental de la región y con el planeta mismo.

Finalmente, el décimo tercer principio incorporado por las reformas a la LEGEPA de 1996, establece el deber de que se calcule el Producto Interno Neto Ecológico, por medio de la cuantificación del costo de la contaminación del ambiente y el agotamiento de los recursos naturales provocados por las actividades económicas en un año determinado, con la puntualización de que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática deberá integrar dicho producto al Sistema de Cuentas Nacionales (fracción XIX). Su incorporación al sistema de cuentas nacionales es una medida que permitirá valorizar el costo de la degradación ambiental para evitar o disminuir ese costo.

## **Gestión Ambiental**

La gestión ambiental se puede entender como toda acción humana que tiene por objeto; el orden, distribución y disposición del ambiente. Sus componentes principales son; La Política, el Derecho y la Administración ambientales. La gestión ambiental presupone un conjunto de actos normativos y materiales que buscan la ordenación del ambiente, actos que van en primer

<sup>13</sup> Op. Cit. Pag 4.

orden desde la formulación de la política ambiental hasta la realización de acciones materiales por medio de convenios de coordinación entre las autoridades facultadas para la aplicación de la política ambiental. Los alcances de la gestión ambiental están ligados a como este planteada la política ambiental, en este sentido, política y gestión ambientales pueden ser entendidas como sinónimos en el sentido de que estas dos categorías buscan la mejor ordenación del medio ambiente sin deterioro.

La Gestión ambiental no es una función exclusivamente pública, entre sus fines está su transformación en una función compartida por el Estado y la sociedad civil. El punto de partida mas claro de la incorporación de la Gestión Ambiental está en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrado en Estocolmo, Suecia<sup>14</sup>, a ésta fueron convocados no sólo los gobiernos sino también las empresas e instituciones donde se declaro que había llegado el momento en que debíamos orientar nuestros actos en todo el mundo atendiendo con mayor cuidado a las consecuencias que pudieran tener con el medio ambiente, precisando que "corresponderá a las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la mayor parte de la carga en cuanto al establecimiento de normas y la aplicación de medidas en gran escala sobre el medio," en el entendido de que las empresas y las instituciones deben aceptar las responsabilidades que les incumbía y que participaran equitativamente en la labor común.

## **Métodos para la Formulación de la Gestión Ambiental**

Cada norma jurídica de carácter ambiental por lo general es la expresión total o parcial de una política ambiental, estas. son establecidas por los procedimientos legislativos vigentes, son jerárquicamente superiores a otras y sobredeterminan el conjunto de la Gestión ambiental. Paralela a la formulación de la política ambiental establecida por los procesos legislativos vigentes (vía Legislativa) se encuentra la formulación de esta por medios administrativos (vía administrativa), esto es, a través de las autoridades facultadas para llevar a cabo la gestión del medio ambiente por medio del sistema nacional de planeación.

La gestión ambiental formulada mediante los sistemas jurídicos para la protección al ambiente es obligatoria para el estado y los gobernados, en cambio la política ambiental formulada por las autoridades facultadas para realizar la gestión ambiental es obligatoria solo para la Administración Pública de conformidad con los ordenamientos que rigen el funcionamiento de dicha administración, esto es, la política ambiental formulada a través de la planificación, obliga en los mismos términos en que pueden obligar los planes, esto ultimo ratifica que la gestión ambiental establecida por el estado por medio de la concertación es vinculante también para el conjunto de la sociedad civil.

## **Vía Legislativa**

El estudio de la formulación de la política ambiental por la vía legislativa que fundamenta a la gestión ambiental, requiere del estudio de los ordenamientos jurídicos que por separado reglamentan a todas las acciones que generan efectos ambientales, es decir, que para entender

---

<sup>14</sup> Op. cit

esta vía tendríamos que hacer el análisis de los ordenamientos jurídicos que se ocupan de normar las actividades que inciden en los ecosistemas terrestres, marítimos, de la atmósfera y del espacio ultra terrestre así como aquellos que se ocupan de la ordenación del ambiente construido, desafortunadamente por razones de tiempo y espacio el estudio aquí planteado se limitara al esfuerzo que el sistema jurídico hace de manera conjunta para la protección al ambiente, por tanto me limitare al estudio de la LEGEPA atendiendo a su naturaleza jurídica, toda vez que al ser una "Ley marco", se superpone a la legislación ambiental preexistente subordinando a los ordenamientos especiales a la aplicación de las normas generales que establece.

En el capítulo II me ocuparé de hacer el análisis de los ordenamientos que se refieren a la ordenación del ambiente construido toda vez que son la fuente directa del ordenamiento ecológico del territorio. Lo anterior debe hacerse con la precisión de que en ningún momento se puede dejar a un lado la consideración de que los demás ordenamientos que se ocupan de reglamentar por separado al conjunto de los ecosistemas, de alguna manera guardan también estrechos lazos con dicha ordenación.

En México, las principales políticas ambientales se encuentran establecidas por la vía legislativa. La fuente relevante en esta materia es la LEGEPA, que incorpora a la legislación ambiental una visión sintética del ambiente, toda vez que establece los principios de la política ambiental, los instrumentos de aplicación (entre ellos los programas de ordenamiento ecológico del territorio) y los mecanismos para verificar su cumplimiento, estos principios e instrumentos tienen efectos vinculantes para el Ejecutivo Federal, las Entidades Federativas, los Municipios y el Distrito Federal, es así toda vez que el artículo 16 dispone que "las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias, aplicarán los principios a que se refieren las fracciones I a XV del artículo anterior." En lo referente a las competencias que la LEGEPA otorga al Distrito Federal, el artículo 9 de la misma ley dispone "Corresponde al Gobierno del Distrito Federal, en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, conforme a las disposiciones legales que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las facultades a que se refieren los artículos 7º y 8º de esta ley."<sup>15</sup> En consecuencia, el actual régimen de las competencias ambientales del Distrito Federal es igual al de los Estados y Municipios, el análisis pormenorizado del régimen de distribución de competencias es objeto del capítulo II.

Los principios establecidos en el artículo 15 de la LEGEPA son la expresión total de la política ambiental en México y al mismo tiempo fundamento para la gestión ambiental, en estricto sentido no están dirigidos a los particulares, por su naturaleza son mandatos concebidos para orientar las actividades de las autoridades públicas. Sin embargo, éstos pueden devenir indirectamente en obligatorios por la vía de los convenios de concertación que puede celebrar la Federación con los particulares dentro del sistema jurídico de la planeación del desarrollo nacional. El estudio de los mecanismos para verificar el cumplimiento así como el régimen de sanciones para casos de incumplimiento de los convenios de concertación y de coordinación será expuesto en el capítulo IV de este estudio.

---

<sup>15</sup> Artículo 9 de la LEGEPA

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Vía Administrativa

Antes de la publicación de la LEGEPA el marco de referencia más importante para la formulación de la política ambiental en el país, estuvo constituido por la planeación nacional del desarrollo, cuya Ley no se refiere específicamente a la planeación ambiental, pero tampoco la excluye, toda vez que la administración durante el periodo 1982-1988 inserto la dimensión ambiental dentro de las prerrogativas del estado por medio de la vía administrativa en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 incorporación que hasta la fecha en las distintas administraciones de gobierno se ha visto en los diversos planes de desarrollo.

El fundamento jurídico de la planeación nacional del desarrollo en México se encuentra en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política que en su conjunto estipulan; *a) que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para lo cual planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica del país; b) que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo; c) que los objetivos de la planeación están determinados por los fines del proyecto nacional contenido en la propia Constitución Política y, d) que habrá un plan nacional del desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.*

La Ley de Planeación<sup>16</sup> desarrolla estas bases constitucionales, definiendo a la Planeación Nacional del Desarrollo (artículo 3º) y del señalamiento de sus objetivos (artículo 2º), entre los que figura la atención de las necesidades básicas de la población y la mejora, en todos sus aspectos, de la calidad de la vida para lograr una sociedad más igualitaria (fracción III). La conducción de la planeación es responsabilidad del Ejecutivo Federal, con la participación democrática de los grupos sociales, para lo cual establece las bases de un Sistema Nacional de Planeación Democrática (artículos 4º y 12 a 20).

El núcleo central de la planeación en México está constituido por el Plan Nacional de Desarrollo, que contiene las previsiones que se refieren al conjunto de la actividad económica y social. A este plan se subordinan los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se formulan (artículo 26). En la actualidad la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la dependencia facultada para su elaboración tal como lo dispone la Fracción I del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>17</sup>. Es importante señalar que una vez aprobados por el congreso el plan y los programas sectoriales, se derivan obligaciones para las dependencias, así como para las entidades paraestatales, de acuerdo con las disposiciones legales que resulten aplicables (artículo 9 y 32).

El Ejecutivo Federal puede convenir con los gobiernos de los estados la coordinación que se requiera para que estos gobiernos coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones a la consecución de los objetivos de la planeación del desarrollo (artículo 33), así como concertar con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados en la ejecución del Plan y los programas (artículo 37). Por otra parte, el Ejecutivo Federal, mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley debe inducir las acciones de los particulares y en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la

<sup>16</sup> Diario Oficial de la Federación, 5-I-1983

<sup>17</sup> Modificada por el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, 21-II-1992

consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas (artículos 32 , 40 y 41). Por lo anterior, puede concluirse que la política ambiental vigente en México, diversa de la expresada por el conjunto de la legislación ambiental, es la que se define en la planeación nacional del desarrollo.

Fuera de la planeación ambiental la legislación federal faculta a la SEMARNAT para formular las políticas que fundamentan a la gestión ambiental teniendo en cuenta que estas facultades siempre estarán sujetas al marco establecido por los principios de la política ambiental y a los instrumentos de planeación del desarrollo vigentes. Estas atribuciones se ejercen en el marco de lo que dispone lo que se puede denominar como el sistema jurídico de protección al ambiente y los instrumentos de planeación del desarrollo vigentes. El Fundamento jurídico para la formulación de la política ambiental por esta vía es el artículo 32-bis, fracción III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que faculta a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales para "formular y conducir la política nacional en materia de recursos generales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia, así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades".<sup>18</sup> La federación formalmente es la encargada de la formulación y conducción de la política ambiental nacional (fracción I del artículo 5º), con la salvedad de que el primer párrafo del artículo 6º de la LEGEPA dispone que las atribuciones otorgadas a la federación por esa Ley serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal, a través de la SEMARNAT.

Debemos insistir, que si consideramos al medio ambiente como un sistema donde se organizan los elementos que hacen posible la existencia y desarrollo de los organismos vivos, se tiene necesariamente que entender que por su naturaleza, el aseguramiento y su preservación no pueden estar limitados a la estructura que plantean los criterios de sectorización, por el contrario, la adecuada gestión ambiental requiere de la coordinación vertical entre los diversos sectores que de alguna forma u otra inciden materialmente en cómo está ordenado el ambiente; con lo anterior no se quiere afirmar que junto con una gestión integral (hólistica, que considere al conjunto) del ambiente, no debe haber una gestión sectorial del mismo, no, la sectorización presenta la ventaja de ser el eje que coordina y controla la dirección del objeto de dicha gestión.

Para entender el modelo administrativo para la protección al ambiente seguido por México se tienen que analizar los diversos enfoques con los que el estado asume la responsabilidad inherente a la gestión ambiental. Los modelos administrativos<sup>19</sup> para la administración de la gestión ambiental pueden incidir, primero, en el reforzamiento de la estructura jurídico-administrativa preexistente de nuevas competencias ambientales, el segundo modelo consiste en la creación de una estructura especialmente diseñada (ad hoc) para la gestión ambiental, esto es, la creación de una secretaria del medio ambiente que puede ser concebida como un ministerio especializado o simplemente como coordinador, el primer caso se verifica cuando en éste se integran todas las instituciones que poseen competencias ambientales, el segundo, cuando solo se integran en unidades con competencias específicas, y

<sup>18</sup> LOAPF. Artículo 32-Bis  
<sup>19</sup> Op. cit.

en el tercero se verifica cuando la nueva Secretaría o ministerio coexiste con las estructuras preexistentes y se limita a coordinar sus funciones.

El tercer modelo administrativo presupone el establecimiento de una instancia puramente de coordinación de las comisiones a las cuales se les asigna la función de la elaboración de la política ambiental, incluyendo dentro de este, a los órganos encargados de la planificación nacional. El cuarto modelo consiste en la combinación de los elementos de los diversos modelos, dentro de este esquema administrativo se refuerza la estructura administrativa preexistente, otorgándole nuevas competencias ambientales, pero al mismo tiempo se crea una instancia de coordinación de la gestión ambiental a través de comisiones intersecretariales. De 1982 hasta 1994 México adoptó el último modelo, se reforzó la estructura jurídico administrativa preexistente mediante la transformación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), a la cual se le sumaron competencias ambientales de otras secretarías de Estado, para luego crearse en 1985, como instancia de coordinación, la hoy desaparecida Comisión Nacional de Ecología. Lo anterior, no contribuyó a la creación de una estructura especial en alguna de las modalidades planteadas con anterioridad, esta situación tampoco se modificó en 1992 con la supresión de la SEDUE y la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ya que no concentró más atribuciones que las que tenía su antecesora.

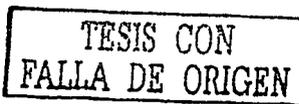
En 1994, en cambio, la creación de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca trajo consigo una transformación del modelo seguido hasta ese año, como se explicará a continuación, la nueva Secretaría se acerca más al modelo de superministerio, dado que tiene a su cargo la protección del medio ambiente mediante la formulación y conducción de la política ambiental<sup>20</sup> y la gestión de una cantidad importante de recursos naturales.

## Administración Ambiental

Dentro de la administración ambiental se estudia a las formas en que se concentran y se desconcentran las facultades relativas a la protección y preservación del medio ambiente, así como la verticalidad u horizontalidad que el sistema jurídico-administrativo emplea para atender la relación que los órganos de autoridad mantiene en la transformación del espacio entendido como territorio.

En síntesis, la gestión ambiental supone un conjunto de actos normativos y materiales que buscan la ordenación del ambiente, que llevan desde la formulación de la política ambiental hasta la realización de acciones materiales que tienen ese propósito. La gestión ambiental y su administración es principalmente una función pública, por eso se entiende como una prerrogativa o una competencia del Estado, como se señaló en el punto anterior, a diferencia de otros cometidos del estado la gestión ambiental no es una función exclusivamente pública, sino propiamente es una función compartida por el Estado y la sociedad civil, en general, la calificación de un objetivo social como un fin estatal implica la creación de un nuevo cometido del estado, en este sentido, corresponde al propio sistema jurídico establecer esa clasificación y determinar el ámbito de la nueva función pública.

<sup>20</sup> Artículo 32-Bis de la LOAPF



El Estado, al reconocer la gestión ambiental como una función pública pone de relieve la necesidad que tiene para adecuar las figuras jurídicas administrativas que reconoce el propio sistema jurídico para efectos de organizar y distribuir los elementos y las funciones que requieren de una articulación adecuada para cubrir las exigencias que plantea la ordenación del ambiente. Por lo anterior, dentro de la administración ambiental se estudian los mecanismos jurídicos que hacen frente a la pregunta de cómo el propio sistema a través de las instituciones y figuras administrativas intenta organizar y distribuir las facultades para la consecución de dicho fin.

En la presidencia de la República recae el ejercicio de la facultad reglamentaria dispuesta en la fracción I del artículo 89 constitucional<sup>21</sup>, esta función se lleva a cabo a través de la administración pública que conforme al artículo 90<sup>22</sup> constitucional es centralizada y paraestatal, dispone que la Ley orgánica que expida el Congreso de la Unión (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, LOAPF), distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos, definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>23</sup> establece las bases de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, determinando que la primera estará integrada por "la presidencia de la república, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República", mientras que el sector paraestatal lo estará por "los órganos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, los órganos nacionales auxiliares del crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos"<sup>24</sup>.

La LOAPF, regula la Administración Pública Centralizada, para lo cual establece parámetros o reglas generales así como atribuciones específicas a cada una de las dependencias que integran a dicha administración (artículo 10 a 44). Las Secretarías de estado entre sí, y los departamentos administrativos, tienen el mismo rango y por tanto, no existe una relación jerárquica o de subordinación entre ellos<sup>25</sup>. La titularidad de las dependencias recae en personas físicas (titulares de las Secretarías) nombradas y removidas por el presidente de la república y ejercen las funciones de su competencia por acuerdo de este último<sup>26</sup>. Los reglamentos interiores de las dependencias son expedidos por el Presidente de la República y determinan las atribuciones de sus unidades administrativas<sup>27</sup>.

Así mismo la LOAPF regula la Administración Pública Paraestatal (artículo 45 y siguientes), estableciendo que el Ejecutivo Federal agrupará a las entidades que la integran en sectores definidos, para cuyo efecto habrá que considerar el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que la propia LOAPF y otras leyes

<sup>21</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa S.A. México 1998.

<sup>22</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa S.A. México 1998.

<sup>23</sup> Diario Oficial de la Federación, 29-XII-1976

<sup>24</sup> Artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Sista. México 1998.

<sup>25</sup> Artículo 10 LOAPF.

atribuyen a las secretarías de estado<sup>28</sup>. Cada sector tiene como coordinador a la dependencia que corresponda, según como se haya hecho el agrupamiento; la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública esta regulada en forma detallada por la Ley Federal de Entidades Paraestatales.<sup>29</sup>

La manera como se inserta la gestión ambiental en la estructura de la administración pública federal está regulada por la LOAPF, que se encarga de distribuir las respectivas competencias entre las distintas dependencias que conforman los diferentes sectores (el modelo actual que configura a la gestión ambiental es la expresión de un proceso de transición iniciado en la década de los setenta, en la formación de este modelo han influido de manera determinante, primero la LFPCA, posteriormente la LFPA y finalmente la LEGEPA).

La administración del periodo 1994-2000, propuso una serie de reformas, a la LOAPF, que entre otras cosas creaban a la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) luego de su aprobación y publicación en el Diario Oficial de la Federación, se expidió el reglamento interior de la nueva secretaría<sup>30</sup>. Como se expresa en la iniciativa de reforma mencionada<sup>31</sup>, su objeto fue establecer una nueva dependencia "encargada de coordinar la administración y fomentar el aprovechamiento de los recursos naturales y la protección al medio ambiente para su desarrollo sustentable en el largo plazo".

En apariencia, el modelo que se siguió, fue "el modelo de reforzamiento de una estructura jurídico-administrativa preexistente", ya que existía con anterioridad la Secretaría de Pesca, es así toda vez que se le asignaron nuevas competencias ambientales y en general, la función de velar por la protección del ambiente en su conjunto, en el marco del desarrollo sustentable. Se dice que en apariencia, por que esta protección consistió en una verdadera reubicación y concentración de competencias ambientales que estaban dispersas en otras Secretarías (en especial, en la SEDESOL y en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural), con lo que la hoy SEMARNAT quedo formalmente como un Superministerio o Supersecretaría de recursos naturales y del medio ambiente. Se trata pues, de una Secretaría en la que se depositan las facultades necesarias para la protección al medio ambiente, así como para la gestión y protección del los recursos naturales, que por consecuencia hace de ella la encargada de la explotación de los mismos.

Como se explico en el punto anterior, el artículo 6º de la LEGEPA establece que las disposiciones anteriores y otras que le encomiende la ley, deben ser ejercidas por el poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, salvo las competencias que directamente correspondan al Presidente de la República por disposición expresa de la Ley (párrafo primero); agrega el precepto, que cuando por razón de la materia y de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal u otras disposiciones aplicables, se requiera de la intervención de otras dependencias, las Secretaría ejercerá sus atribuciones en coordinación con las mismas (párrafo segundo). Y concluye estableciendo que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que

<sup>28</sup> Artículo 48 LOAPF.

<sup>29</sup> Diario Oficial de la Federación, 14-V-1986.

<sup>30</sup> Diario Oficial de la Federación 8-VII-1996.

<sup>31</sup> Diario Oficial de la Federación 28-XII-1994

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ejercen atribuciones que les confieren otros ordenamientos cuyas disposiciones se relacionen con el objeto de esta Ley (LEGEPA), ajustarán su ejercicio a los criterios para preservar el equilibrio ecológico, aprovechar sustentablemente los recursos naturales y proteger al ambiente en ella incluidos, así como las disposiciones de los reglamentos, normas oficiales mexicanas, programas de ordenamiento ecológico y demás normatividad que de la misma se derive (párrafo tercero).

Siguiendo la distinción dispuesta en la LOAPF en el artículo 32 bis en el entendido que es la Secretaría quien ejerce las facultades concedidas al ejecutivo.<sup>32</sup> La fracción II del artículo 32 bis establece que corresponde a la Secretaría "formular y conducir la política nacional siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia..."<sup>33</sup>. Se trata pues de la formulación y conducción de la política ambiental nacional de manera general, además la misma fracción se conceden unas facultades mas específicas; "la formulación y conducción de la política nacional en materia de saneamientos ambiental y regulación ambiental del desarrollo urbano". Por lo que se refiere a las atribuciones vinculadas con la protección de los recursos naturales, cabe señalar que la fracción I del mismo artículo, faculta a la Secretaría para la función genérica de fomentar la protección restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, a partir de esta facultad se describen en fracciones dentro de este artículo las atribuciones para lograr este objeto, atribuciones respecto de las cuales es posible hacer una distinción entre aquellas pertenecientes a la política ambiental nacional y las relativas a los instrumentos para su aplicación.

### **Los Instrumentos de Aplicación de la Política Ambiental y el Ordenamiento Ecológico del Territorio**

La función que cumplen estos instrumentos es la de dar la coherencia a los principios que configuran a la política ambiental, son la respuesta que da el propio sistema jurídico a la pregunta de qué hacer<sup>34</sup>, es decir, representan ¿el cómo? para la ordenación ecológica del ambiente. Estos instrumentos están diseñados tomando en cuenta el criterio de prevención ya que tienen por objeto, en su conjunto, prevenir que ocurran la situaciones de hecho que degradan al ambiente.

Los instrumentos de aplicación de la política ambiental aparecen en la LEGEPA en el capítulo IV del Título Primero de los artículos 17 a 41 agrupados en VIII secciones, destinando una a cada instrumento, es importante hacer notar que también deben considerase como instrumentos de política ambiental lo dispuesto en el Título Sexto de la Ley relativos a las medidas de control, seguridad, así como las sanciones administrativas y penales ya que estos constituyen el elemento coactivo con que cuenta el Estado para hacer efectiva la aplicación de la gestión ambiental.

---

<sup>32</sup> Artículo 6° de la LEGEPA

<sup>33</sup> Con excepción de los recursos energéticos ya que el artículo 31 fracción I, establece que su conducción esta reservada para la Secretaría de Energía.

<sup>34</sup> Las directrices para resolver el ¿qué hacer?, como se dijo, están dispuestas en los principios que fungen como rectores de la política ambiental establecidos en el artículo 15 de la LEGEPA.

Por la consideración anterior estos instrumentos pueden clasificarse en preventivos y correctivos. Desde esta óptica, entre los primeros están: 1) La planeación ambiental; 2) El ordenamiento ecológico del territorio; 3) Los instrumentos económicos; 4) La regulación ambiental de los asentamientos humanos; 5) La evaluación del impacto ambiental; 6) Las normas oficiales en materia ambiental; 7) La autorregulación y las auditorías ambientales; 8. Las medidas de protección de áreas naturales y 9.) La educación e investigación ecológica.

Entre los segundos se agrupan, las medidas para la inspección y vigilancia, las medidas de seguridad, las sanciones administrativas, penales y civiles que se derivan de los actos ambientalmente ilícitos, que como todos los mecanismos correctivos, tienen también una función preventiva o de intimidación, el estudio de este segundo grupo se hará en el capítulo IV.

## **La Planeación Ambiental**

La planeación nacional del desarrollo está definida en la Ley como; “la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen<sup>35</sup>.

Es por lo anterior que la planeación en materia ambiental no es precisamente un instrumento en estricto rigor de la política ambiental, sino que es un mecanismo propio de la conducción de la política económica y del desarrollo social que no puede escindirse de la ordenación ecológica del ambiente, es así, toda vez que este objeto requiere de un proceso de determinación de las acciones necesarias que deben realizarse para alcanzarlo.

Las disposiciones que regulan la planeación ambiental en la LEGEPA son los artículos 17 y 18, estos artículos no establecen un sistema de planeación ambiental, ya que no formulan planes, tiempos y proyectos ambientales; de lo que se ocupan es de incorporar jurídicamente la política ambiental y el ordenamiento ecológico a la planeación nacional del desarrollo.<sup>36</sup> En lo que se refiere a la incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planeación nacional del desarrollo, el párrafo primero del artículo 17 de la LEGEPA dispone: “En la planeación nacional del desarrollo se deberá incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico que se establezca de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia”. De esta manera el ordenamiento ecológico queda asegurado dentro de la planeación nacional del desarrollo.

En cuanto a la vinculación jurídica de la política ambiental que se defina en la planeación del desarrollo encaminada a dirigir las actividades de la administración pública y del gobierno federal, el segundo párrafo del mismo artículo prescribe: “En la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con forme a sus respectivas esferas de competencia, así como en el ejercicio

<sup>35</sup> Párrafo primero del artículo 3º de la Ley de Planeación.

<sup>36</sup> Las bases jurídicas para la planeación nacional del desarrollo ya se vieron en el punto referente a la formulación de la política ambiental por la vía administrativa.

de las atribuciones que las leyes confieran al Gobierno Federal, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se observarán los lineamientos de política ambiental que establezca el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes.”

Este artículo hace obligatorios los lineamientos de la política ambiental contenidos en PND y en sus programas sectoriales como el dedicado especialmente al medio ambiente, al momento de ejercer las atribuciones que las leyes confieren al gobierno federal para orientar las actividades de los particulares en el campo económico y social, lo mismo ocurre con la planeación y realización de acciones a cargo de la administración pública federal. La trascendencia de este artículo se verifica con la problemática ambiental derivada del estilo de desarrollo insostenible o con deterioro, por otro lado, el hecho de que la discrecionalidad de las facultades del ejecutivo en materia ambiental, se ven sujetas, en cierta medida, a los parámetros ambientales que disponga el PND y sus programas como en particular los de ordenamiento ecológico del territorio.

En síntesis, el artículo 17 de la LEGEPA establece un circuito que se inicia con el deber que tienen los encargados de la planeación nacional del desarrollo de incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico en dicha planeación y que se cierra con el deber por parte del gobierno y la administración pública federal de observar los lineamientos de política ambiental.

### **Los Instrumentos económicos**

El párrafo primero del artículo 22 de la LEGEPA define a los instrumentos económicos como los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan al ambiente. Por lo anterior, es de entenderse que estos mecanismos abarquen una multitud de modalidades como: políticas de precios para materias primas e insumos, gravámenes ecológicos, subvenciones, fondos de protección ambiental, derechos y licencias negociables, desregulación, depósitos reembolsables para asegurar la devolución de productos y derechos de uso, Lo distintivo de estos instrumentos es su característica conducente a proporcionar incentivos económicos que inducen a los agentes causantes del deterioro a adoptar medidas eficientes destinadas a evitar la contaminación o a conservar los recursos naturales.

La LEGEPA no establece propiamente estos instrumentos, sino que limita en su artículo 21 a que “la Federación, los Estados y el Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de la política ambiental”, precisando en sus cuatro fracciones los objetivos que se buscarán mediante tales instrumentos.

### **La Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos**

Los asentamientos humanos y su regulación, es una materia normada por la constitución política y un conjunto de ordenamientos jurídicos que se examinarán en el capítulo III de esta

tesis. Lo que se expondrá aquí, es el listado de los criterios que la planeación del desarrollo urbano y la vivienda deben tener en cuenta, sin perjuicio de lo establecido en los demás ordenamientos.

Con la reforma del 1996, el artículo 23 de la LEGEPA establece, a lo largo de nueve fracciones, los criterios ambientales que deben tenerse en cuenta para la planeación del desarrollo urbano y la vivienda que se consideran necesarios para lograr los objetivos de la política ambiental. Estos criterios son los siguientes:

- 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;
- IV. Se deberá privilegiar el establecimiento de sistemas de transporte colectivo y otros medios de alta eficiencia energética y 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, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, 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 salvaguardia 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, mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar los factores ecológicos y ambientales, que son parte integrante de la calidad de la vida.

En materia de planeación del desarrollo para el distrito federal, los programas de desarrollo Urbano incorporan los criterios del programa ambiental a los tiempos y modos de ejecución de los primeros, sin ánimo de adelantarnos en el estudio medular de esta tesis, se puede apuntar que es precisamente el análisis de los medios que el sistema jurídico prevé para su ejecución, los que constituyen el estudio del nivel de cumplimiento del programa ambiental.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## La Evaluación del Impacto Ambiental (aspectos generales)

La evaluación del impacto ambiental, fue creada dentro del sistema jurídico de los Estados Unidos de América<sup>37</sup>, como un mecanismo de declaración del impacto ambiental que hace el oficial público responsable, cuando estima estar frente a una acción federal que puede afectar de manera significativa la calidad del ambiente humano.

Entre nosotros la evaluación del impacto ambiental (EIA) hizo su aparición en la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982, en la actualidad, la LEGEPA regula la evaluación del impacto ambiental mediante disposiciones que se ocupan de establecer definiciones<sup>38</sup>, asignar competencias<sup>39</sup> y normar propiamente este instrumento<sup>40</sup> en lo relativo a las actividades sujetas al procedimiento de evaluación y las que se exceptúan.

La Ley en su artículo 28 la define como “el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que pueden causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidas en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente..”. Se trata pues, de un instrumento que tiene el propósito de prevenir desde el proceso de planificación, la realización de obras y las actividades que pudieran deteriorar de manera significativa el medio ambiente.

### Las Normas Oficiales Mexicanas

El párrafo inicial del artículo 36 de la LEGEPA establece; “para garantizar la sustentabilidad de las actividades económicas, la Secretaría emitirá normas oficiales mexicanas en materia ambiental y para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales”, cuyo objeto es descrito en las cinco fracciones que integran dicho párrafo en los siguientes términos:

- I. *Establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metas, límites permisibles que deberán observarse en regiones, zonas, cuencas o ecosistemas, en aprovechamiento de recursos naturales, en el desarrollo de actividades económicas, en el uso y destino de bienes, en insumos y en procesos;*
- II. *Considerar las condiciones necesarias para el bienestar de la población y la preservación o restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente;*
- III. *Estimular o inducir a los agentes económicos para reorientar sus procesos y tecnologías a la protección del ambiente y al desarrollo sustentable;*
- IV. *Otorgar certidumbre a largo plazo a la inversión e inducir a los agentes económicos a asumir los costos de la afectación ambiental que ocasionen y;*
- V. *Fomentar actividades productivas un marco de eficiencia y sustentabilidad.*

<sup>37</sup> Es un mecanismo norteamericano, que se estableció en la Ley sobre Política Nacional Ambiental de 1969 (National Environmental Policy Act, NEPA) y la legislación ambiental mexicana adoptó sus parámetros.

<sup>38</sup> Artículos 3 fracciones XIX, XX y 28.

<sup>39</sup> Artículos 5º fracción X, 7º fracción XVI y 8º fracción XIV.

<sup>40</sup> Artículos 28 a 35 bis 3.

Agrega el párrafo final del mismo artículo 36 que, la expedición y modificación de las normas oficiales mexicanas en materia ambiental, se sujetará al procedimiento establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

### **La Autorregulación y las Auditorías Ambientales**

La incorporación de estos instrumentos de aplicación de política ambiental, se dio con las reformas de 1996. La palabra autorregulación denota el establecimiento espontáneo por parte de los destinatarios de las regulaciones ambientales, de normas que contengan prescripciones más estrictas que las existentes en la normatividad, en términos de que su acatamiento implique un mejoramiento de su desempeño ambiental.

El artículo 38 de la misma ley, se ocupa de la autorregulación y de otras materias relacionadas con ella, el primer párrafo establece que "los productores, empresas u organizaciones empresariales podrán desarrollar procesos voluntarios de autorregulación ambiental, a través de los cuales mejoren su desempeño ambiental, respetando a la legislación y normatividad vigente en la materia y se comprometan a superar o cumplir mayores niveles, metas o beneficios en materia de protección ambiental." El segundo párrafo dispone que la Secretaría, en el ámbito federal inducirá y concertará en las siguientes acciones;

- I. El desarrollo de procesos productivos adecuados y compatibles con el ambiente así como con sistemas de protección y restauración en la materia, convenidos con cámaras de industria, comercio y otras actividades productivas, organizaciones de productores, organizaciones representativas de una zona o región, instituciones de investigación científica y tecnológica y otras instituciones interesadas;
- II. El cumplimiento de normas voluntarias o especificaciones técnicas en materia ambiental que sean más estrictas que las normas oficiales mexicanas o que se refieran a aspectos no previstos por estas, las cuales serán establecidas de común acuerdo con particulares o con asociaciones u organizaciones que los representen. Para tal efecto, la Secretaría podrá promover el establecimiento de normas mexicanas con forme a lo previsto en la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización;
- III. El establecimiento de sistemas de certificación de procesos o productos para inducir patrones de consumo que sean compatibles o que preserven, mejoren o restauren el medio ambiente, debiendo observar, en su caso, las disposiciones aplicables de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y;
- IV. Las demás acciones que induzcan a las empresas a alcanzar los objetivos de la política ambiental superiores a las previstas en la normatividad ambiental establecida.

El sentido de este artículo de la Ley es facultar a la Secretaría, para que induzca a las empresas a alcanzar los objetivos superiores a los previstos en la política ambiental establecida en la normatividad vigente. Por lo anterior es que esta autorregulación no es propiamente autónoma o derivada de la voluntad de los particulares, sino propiamente una autorregulación concertada con el gobierno federal que transforma las normas o especificaciones asumidas por los destinatarios de la normatividad ambiental, en reglas contractuales, cuyos efectos no son regulados por la Ley.

La auditoria ambiental es, como lo dispone el párrafo primero del artículo 38 bis de la Ley, el proceso que lleva a cabo en forma voluntaria los responsables del funcionamiento de una empresa mediante el cual realizan el examen metodológico de sus operaciones respecto de la contaminación y el riesgo que generan, así como el grado de cumplimiento de la normatividad ambiental y de los parámetros internacionales y de buenas prácticas de operación e ingeniería aplicables, con el objeto de definir las medidas preventivas y correctivas necesarias para proteger el medio ambiente.

## **La Investigación y Educación Ecológicas**

La investigación, la educación y la capacitación, son los instrumentos que en materia ambiental revisten una importancia mayúscula para el desenvolvimiento de la gestión ambiental y en general para el desarrollo sustentable en cualquier latitud. La conciencia ambiental de la sociedad civil, de los sectores productivos y del gobierno, debe ser entendida como prerequisite para una gestión ambiental eficaz.

Las disposiciones en materia ambiental en México, poseen un rango constitucional, el artículo 3º de la Constitución establece que la educación que se imparta, atenderá, entre otros elementos, al aprovechamiento racional de los recursos naturales del país, la Ley General de Educación prescribe en su artículo 7º, fracción XI, que la educación tendrá entre otros fines, "hacer conciencia de la necesidad de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la protección al ambiente.

En la LEGEPA, en su párrafo primero del artículo 39 insta a las autoridades competentes a la promoción y a la incorporación de contenidos ecológicos en los diversos ciclos educativos, especialmente en el nivel básico, así como en la formación cultural de la niñez y juventud". La formación profesional en el campo ambiental está considerada en el párrafo tercero del mismo artículo y que a la letra dice: " La Secretaría, con la participación de la Secretaría de Educación Pública, promoverá que l s instituciones de educación superior y los organismos dedicados a la investigación científica y tecnológica, desarrollen planes y programas para la formación de especialistas en la materia en todo el territorio nacional y para la investigación de las causas y efectos de los fenómenos ambientales."

La capacitación es otra de las materias previstas por la LEGEPA, sobre este tema, en su artículo 40 establece que "la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, promoverá la capacitación y adiestramiento en y para el trabajo en materia de protección al ambiente, y de prevención y restauración del equilibrio ecológico, con arreglo a lo que establece la Ley y de conformidad con los sistemas, métodos y procedimientos que prevenga la legislación especial. Así mismo, propiciará la incorporación de contenidos ecológicos en los programas de las comisiones mixtas de seguridad e higiene." Las reformas de 1994 a la LOAPF facultaron a la SEMARNAT para "elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el desarrollo sustentable de los ecosistemas y sobre la calidad ambiental de los procesos productivos, de los servicios y del transporte<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Artículo 32 bis, fracción XII de la LOAPF

En lo que se refiere a la Educación Ambiental, recién se vio que el párrafo tercero del artículo 39 de la LEGEPA prescribe que la SEMARNAT promoverá la investigación de las causas y los efectos de los fenómenos ambientales. El artículo 41 de la misma Ley agrega a lo anterior, que "el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios, con arreglo a lo que dispongan las legislaturas locales, fomentarán investigaciones científicas y promoverán programas para el desarrollo de técnicas y procedimientos que permitan prevenir, controlar y abatir la contaminación, propiciar el aprovechamiento racional de los recursos naturales y proteger los ecosistemas.

## **El Ordenamiento Ecológico**

El Ordenamiento Ecológico del Territorio fue introducido en la legislación ambiental mexicana por la LFPA en 1982, las modificaciones a la LEGEPA de 1996, implicaron una revisión de fondo de las disposiciones establecidas a su vez en 1988, empezando por la modificación concepto de Ordenamiento Ecológico<sup>42</sup>, quedando definido como: "El instrumento de política ambiental cuyo objeto regular o inducir el uso de suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento los mismos."<sup>43</sup> El ordenamiento ecológico era un proceso de planeación limitado al uso de suelo y el manejo de los recursos naturales, ahora se entiende como un proceso de planeación de los usos de suelo y "las actividades productivas", en general.

El ordenamiento ecológico, implica un proceso de planeación, que se fundamenta con el diagnóstico de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los recursos naturales y que va acompañado de medidas regulatorias o inductivas de conductas del uso del suelo y de las actividades productivas que favorezcan la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sostenible de dichos recursos.

Este instrumento de política ambiental, aunque incorpora los aspectos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales a las prerrogativas o funciones del estado, no privilegia su conservación o restauración por encima de las necesidades sociales y económicas de la población que desarrolla las diferentes actividades productivas para la satisfacción de sus necesidades. El ordenamiento ecológico, por medio de la planeación y la gestión ambiental (ya que así lo dispone la política ambiental), busca que el aprovechamiento armónico permita que las condiciones que hacen posible la satisfacción de las necesidades y la reproducción de los factores o elementos que hacen la vida tangible, no se disocien o se contrapongan entre sí, por el contrario, este tipo de ordenamiento trae aparejado la optimización de las potencialidades de los suelos en las regiones que integran el territorio, mediante la organización lógica y coherente de los mismos.

---

<sup>42</sup> Estaba definido como "el proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso de suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional...para preservar y conservar el equilibrio ecológico y proteger al medio ambiente".

<sup>43</sup> Artículo 3º de la LEGEPA

## Capítulo II

### Sistema de Concurrencia en el Ordenamiento Ecológico

La Constitución, en sus artículos 25, 26 y 27, establece los principios de planeación y ordenamiento de los recursos naturales en función de impulsar y fomentar el desarrollo productivo con la consigna de proteger y conservar el medio ambiente y la incorporación de sus demandas en el plan y los programas de desarrollo. Los artículos 73, 115 y 124 definen las facultades tanto de la federación, como de los estados y municipios en diferentes rubros del ámbito ambiental.

Hasta 1987, el régimen de la gestión ambiental en México era eminentemente centralizado, la reforma al artículo 73 constitucional que se llevó a cabo en ese año, fijó las bases para establecer un sistema de concurrencia que permitiera su descentralización. Por facultades concurrentes se entiende aquellas que, coincidiendo en la misma materia (preservación, y restauración del equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente), se ejercen de manera simultánea por la Federación, los Estados, los municipios y el Distrito Federal, mediante una distribución de competencias entre todos ellos y los distribuye como facultades exclusivas de la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal. La concurrencia es un sistema de distribución de competencias que tiene en cuenta todos los componentes de la materia, que precisa cuales son las facultades que se deben ejercer de manera coordinada.

En la LEGEPA el sistema de concurrencia previsto giraba en torno a dos ideas básicas dispuestas como justificación en su exposición de motivos: *"primero, la transferencia de las facultades que hasta ahora han estado radicadas en la Federación debe ser materia de un proceso gradual, sujeto a la existencia de las condiciones necesarias para que la descentralización opere exitosamente; y segundo, es necesario que estas condiciones, cuando no existan, sean creadas por el concurso de la Federación, a través de un cuidadoso pero también vigoroso impulso de los convenios de coordinación y delegación, de modo que paulatinamente pueda irse ampliando el campo de las facultades a transferirse a las entidades federativas y municipios.* En consecuencia la LEGEPA se estructuró de tal forma que la descentralización se hiciera tangible en la medida en que se fuera creando, con el concurso de la federación por medio de los convenios a que se refiere la fracción VII del artículo 116 constitucional, las condiciones necesarias, esto es, que la descentralización fuera construida primero sobre la base de los hechos y luego en la formulación del derecho.

Las modificaciones de 1996<sup>44</sup> insistieron en este punto, en la exposición de motivos referente al artículo 73, fracción XXIX-G dice que *"la función que la Constitución asigna a la legislación que expida el congreso de la unión consiste, por una parte, en establecer los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno que hagan posible una gestión ambiental integral, y por otra parte en precisar el esquema de distribución de competencias en materia ambiental que se deriva, en forma explícita o implícita, de la propia constitución"*.

<sup>44</sup> Brañes, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. México, FUNDEA/FCE 2000

Las reformas en 1996 eliminaron la distinción entre los asuntos de alcance general de la Nación, la Ley reformada, en su artículo 5° enuncia las facultades exclusivas de la Federación, en los artículos 7 y 8 de la LEGEPA hizo la distribución de las facultades de los estados y municipios respectivamente, sin transgredir lo dispuesto por el artículo 124 constitucional que reserva a los estados las atribuciones que no están expresamente encomendadas a la federación, así mismo, con relación a las competencias del Distrito Federal, el artículo 9° de la ley dispone que corresponde al Gobierno del Distrito Federal, en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, con forme a las disposiciones legales que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las facultades a que se refieren los artículos 7° y 8° de la LEGEPA

Toda estructura jurídica, en sentido amplio, prevé para la administración y distribución de su gobierno, dos niveles, uno está constituido por la voluntad del conjunto de los gobiernos locales que conforman la unidad suprema en el congreso federal y el otro representado de forma aislada por cada uno de los gobiernos locales (incluyendo dentro de esta categoría lo que conocemos como municipio) que tienen su representación en los congresos locales. La incorporación de la gestión ambiental a la estructura federal del Estado plantea algunos requerimientos de la descentralización de las funciones centralizadas, entendiéndose por la primera como la transferencia o delegación de las competencias a los gobiernos locales, la descentralización así entendida, permite el aprovechamiento óptimo de las capacidades locales que es un requisito indispensable para una gestión ambiental apropiada.

Se tiene que tomar en cuenta que al medir los alcances de la descentralización en la administración de la gestión ambiental se puede medir también el grado de centralización que comúnmente es entendida como la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con objeto de unificar las decisiones, el mando y la ejecución, emanadas verticalmente<sup>45</sup>. La descentralización (delegación o transferencia de competencias) es pues, un referente que en cierta medida nos indica cuales son las facultades que requieren ser dispuestas al nivel local de gobierno. Por la inherente complejidad de las relaciones que interactúan en el medio; sin embargo, se requiere de la centralización, en consecuencia el Estado federado se encuentra frente al problema de armonizar los requerimientos de descentralización y centralización de la gestión ambiental, de modo tal que ésta pueda alcanzar el nivel de efectividad que es necesario, sin caer en la generalidad y la abstracción de una gestión ambiental fuertemente centralizada.

Al seguir un modelo eminentemente centralizador de las competencias en materia ambiental se está obstaculizando la gestión ambiental adecuada ya que los problemas locales que en su conjunto representan a la totalidad de la problemática ambiental nacional, deben ser enfrentados con planes y programas que devengan de una política establecida a nivel local que considere las particularidades que presentan los ecosistemas en las diversas regiones en particular en este sentido cualquier reforma administrativa que desconcentre las facultades ambientales, incide directamente en el desarrollo sin deterioro y en el fortalecimiento de la gestión ambiental de las regiones.

<sup>45</sup> Acosta Romero, Miguel. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa S.A. de C.V. 1996

## Los Ámbitos de Competencia

### La Federación

Para realizar el análisis de la distribución de competencias en los órdenes de gobierno empezando por el federal y a continuación por el local, nos sujetaremos a los parámetros de referencia propuestos en el estudio que al respecto hace el Doctor Raúl Brañes concerniente a 1) los asuntos relativos a la política ambiental nacional y sus instrumentos, 2) los asuntos relativos a la protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; 3) los asuntos ambientales que por su importancia son atribuidos a la Federación; 4) los asuntos de naturaleza federal, y 5) los asuntos relativos a la participación social, la información ambiental y los ordenamientos que se derivan de ella.

1) Los asuntos relativos a la política ambiental nacional y sus instrumentos. A esta materia se refieren los las fracciones I, II, V, IX y X del artículo 5º, así como los artículos 17 a 41 de la LEGEPA. Las dos primeras fracciones otorgan a la federación “la formulación y conducción de la política ambiental nacional” y la aplicación de los instrumentos de la política ambiental así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente; que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal. Las demás fracciones y artículos se refieren en particular, a los instrumentos de aplicación de la política ambiental como las normas oficiales mexicanas, el ordenamiento ecológico general del territorio y el ordenamiento ecológico marino y la evaluación del impacto ambiental, su estudio en particular, por razones de cómo está planteado el presente estudio, se reserva para el siguiente punto.

2) Los asuntos relativos a la protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales están previstos en las fracciones VIII, XI, XIII y XIV del artículo 5º de la LEGEPA. Se trata del establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal” (fracción VIII); la “regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y preservación de los recursos forestales, el suelo, las aguas nacionales, la biodiversidad, la flora, la fauna y los demás recursos naturales” de competencia de la federación (fracción XI); del “establecimiento de las disposiciones que deben observarse para el aprovechamiento sustentable de los energéticos” (fracción XIII); y de “la regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, sustancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la federación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades pueden generar sobre el equilibrio ecológico del ambiente (fracción XIV).

3) Los asuntos ambientales que por su importancia son atribuidos a la Federación. Dentro de este grupo quedan comprendidas las materias señaladas en las fracciones VI, VII, XII, XIII y XV del mismo artículo, a saber: “la regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación y manejo y disposición de materiales y residuos peligrosos para el ambiente y los ecosistemas, así como la preservación de los recursos naturales” (fracción VI); “la participación en la prevención y control de emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan” (fracción VII); “la regulación de la contaminación de la

atmósfera de todo tipo de fuentes emisoras" (fracción XII); "el fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes por vertientes de cualquier fuente, en coordinación con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios" (fracción XIII); y "la regulación de la prevención de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente" (fracción XV).

4) Los asuntos de naturaleza federal. Dentro de este rubro quedan comprendidas las materias que su propia naturaleza hace federales, como son los asuntos relativos a los bienes y zonas de jurisdicción federal, los asuntos internacionales y los que afecten a dos o más entidades federativas. Estos asuntos están incluidos como propios de la federación, en las fracciones II, III, IV; XII y XX del artículo 5º de la LEGEPA, en los siguientes términos: "La regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal" (fracción II); "la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la Nación, originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de otros Estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado" (fracción IV); "la prevención y el control (de la contaminación atmosférica) en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal" (fracción XII); y "la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas" (fracción XX).

5) Los asuntos relativos a la participación social, la información ambiental y la aplicación de la LEGEPA y los ordenamientos que se derivan de ella dentro de este rubro cabe incluir las materias enunciadas en las fracciones XVI a XIX del artículo 5º de la LEGEPA, a saber: "La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental de conformidad en lo dispuesto en esta Ley" (fracción XVI); "la integración del sistema nacional de información ambiental y su puesta a disposición del público en los términos de la presente Ley" (fracción XVII); "la emisión de recomendaciones a autoridades federales, estatales y municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de cumplir con la legislación ambiental" (fracción XVIII); y la vigilancia y promoción en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella deriven" (fracción XIX).

### **La distribución de competencias entre los Estados**

Las competencias de los estados están contenidas en el artículo 7º de la LEGEPA, para su estudio pueden ser concentradas en seis categorías como son; 1) Los asuntos relativos a la política ambiental local y sus instrumentos, 2) Los asuntos relativos a la protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, 3) Los asuntos relativos a la prevención y control de la contaminación ambiental, 4) Los asuntos relativos a los efectos ambientales de ciertas actividades, 5) Los asuntos de naturaleza estatal, y 6) Otros asuntos.

1) Los asuntos relativos a la política ambiental local y sus instrumentos. La fracción I del artículo 7º de la LEGEPA dispone que compete a los estados "la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal", agregando en su fracción II que les corresponde, además, "la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales

en la materia". En lo relacionado a dicho instrumento, el mismo artículo 7º hace una referencia a los programas de ordenamiento ecológico del territorio mencionado en el artículo 20 bis de la LEGEPA (fracción IX), así como la evaluación del impacto ambiental de las obras y actividades que no se encuentran expresamente reservadas a la Federación (fracción XVI). No debe entenderse que estas referencias limiten en modo alguno las facultades de los estados para crear otros instrumentos de su política ambiental y aplicarlos.

2) Los asuntos relativos a la protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. De acuerdo con el artículo 7º de la LEGEPA, dentro de esta categoría están comprendidos los siguientes asuntos: "El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales" (fracción V); y "la regulación del aprovechamiento sustentable...de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas" (fracción VIII); y la prevención y control.

3) Los asuntos relativos a la prevención y control de la contaminación ambiental. De acuerdo con el mismo artículo dentro de esta categoría están comprendidos los siguientes asuntos: "la prevención y control de la contaminación atmosférica generadas por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia federal" (fracción III); "la regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no están considerados como peligrosos de conformidad con el artículo 137 de la presente Ley" (fracción VI); "la prevención y control de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, luminica y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como en su caso, de fuentes móviles (fracción VII); y la prevención y control de la contaminación de aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas que tengan asignadas" (fracción VIII).

4) Los asuntos relativos a los efectos ambientales de ciertas actividades. Dentro de esta categoría están incluidos los siguientes asuntos: "la regulación de las actividades que no sean consideradas como altamente riesgosas para el ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la presente Ley" (fracción IV); y "la prevención y control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la federación que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos en su descomposición que solo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ejecución de obras" (fracción X).

5) Los asuntos de naturaleza estatal. El Artículo 7º de la Ley incluye dentro de las facultades de los estados las siguientes: La ya mencionada facultad relativa a "la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación" (fracción II), que es la mas amplia de las facultades de los estados; "la atención a los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios" (fracción XI); y, "la atención coordinada con la Federación de asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas, cuando así lo consideren conveniente las entidades federativas respectivas" (fracción XX).

6) Otros asuntos. Dentro de esta categoría se incluyen asuntos que no corresponden a ninguna de las categorías anteriores y que el artículo 7º considera como asuntos de la competencia de los estados. Este es el caso de la "participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan" (fracción XII); "la conducción de la política estatal de información y difusión en materia ambiental" (fracción XIV); "la promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental de conformidad en lo dispuesto en esta Ley" (fracción XV); "el ejercicio de las funciones que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les transfiera la federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de este ordenamiento" (fracción XVII).

## **Los Municipios y el Distrito Federal**

Por su parte el artículo 8º de la LEGEPA enuncia las competencias de los municipios en 16 fracciones. Estas facultades se pueden agrupar en las siguientes cinco categorías: 1) los asuntos relativos a la política ambiental municipal y sus instrumentos; 2) los asuntos relativos a la protección de los recursos naturales; 3) los asuntos relativos a la prevención y control de la contaminación ambiental; 4) los asuntos de naturaleza municipal, y 5) otros asuntos.

1) Los asuntos relativos a la política ambiental municipal y sus instrumentos. Dentro de esta categoría se incluyen las facultades de los municipios establecidas en el artículo 8º de la Ley que se refieren a "la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal" (fracción I); así como "la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos por las leyes locales" (fracción II). Más adelante, el mismo artículo 8º menciona tres de esos instrumentos en los siguientes términos: "la formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 bis 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos, así como el control y vigilancia del uso y del cambio del uso de suelo, establecidos en dichos programas" (fracción VIII); "la participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial" (fracción XIV); y "la formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente" (fracción XV). Al igual que lo establecido para el nivel estatal, la competencia local en materia ambiental no imposibilita a los municipios para el establecimiento de nuevos instrumentos de política ambiental ni para su aplicación por este nivel de gobierno.

2) Los asuntos relativos a la protección de los recursos naturales. Dentro de esta categoría debe incluirse sólo la facultad prevista en el artículo 8º de la Ley para los municipios que se refiere a "la creación y administración de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local" (fracción V).

3) Los asuntos relativos a la prevención y control de la contaminación ambiental. Dentro de esta categoría cabe incluir las siguientes materias enunciadas por el artículo 8º de la LEGEPA como facultades de los municipios: "La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones

contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado” (fracción III); “la aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento, y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos, de conformidad por lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley” (fracción IV); “la aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, provenientes de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que en su caso, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto a las que conforme a esta Ley sean consideradas de jurisdicción federal” (fracción VI); y “la aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación que conforme a la legislación local en la materia corresponda a los gobiernos de los Estados” (fracción VII).

4) Los asuntos de naturaleza municipal. A esta categoría pertenecen las siguientes facultades enunciadas en el artículo 8º de la LEGEPA: “la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los estados” (fracción II); “la preservación y restauración del equilibrio ecológico y los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o los Estados en la presente Ley” (fracción IX); y “la participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más municipios y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial” (fracción X).

5) Otros asuntos. Finalmente, en esta categoría pueden agruparse algunos asuntos que no corresponden a ninguna de las categorías anteriores y que el artículo 8º considera como asuntos de la competencia de los municipios, a saber: “La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan” (fracción XI); “la vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y los supuestos a que se refieren las fracciones III, IV, VI y VII de este artículo” (fracción XII); y “la formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental”.

Las facultades que la LEGEPA otorga a los poderes locales deben ser reguladas por éstos. A ese efecto, el artículo 10 de la LEGEPA dispone: “Los Congresos de los Estados, con arreglo a sus respectivas constituciones y la Asamblea del Distrito Federal, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta Ley. Los ayuntamientos, por su parte, dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las previsiones del presente ordenamiento” (párrafo primero).

Así mismo, las disposiciones que expidan estos órganos locales deben ajustarse a las prescripciones de la LEGEPA y las de los ordenamientos que de ella deriven. Así lo prescribe el mismo artículo 10 cuando establece: "En el ejercicio de sus atribuciones, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, observarán las disposiciones de esta Ley y las que de ella se deriven" (párrafo segundo).

## Las ONG y la Sociedad Civil

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), en general, trabajan en temas de interés especializado y en diversas áreas que pueden estar dispersas o ser independientes unas de otras. Cuentan con recursos destinados para los fines específicos, funcionan como entidades dinamizadoras de los procesos de organización, concertación, planificación, ejecución de proyectos de desarrollo y favorecen la participación, promoción y capacitación de la población<sup>46</sup>. La acción concertada con las ONG en materia ambiental se traduce en la consecución del interés del Estado por vincular los diversos sectores de la sociedad que desarrollan las actividades primarias, secundarias y terciarias, con el desarrollo armónico esto es, sin deterioro.

En la actualidad el discurso institucional considera a la participación de la sociedad civil como un requisito indispensable para la gestión ambiental, muestra de lo anterior es lo dispuesto por el 10º principio de la Declaración de Río en el cual *"el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel correspondiente. En el plano nacional, toda persona, deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procesos judiciales y administrativos, entre éstos al resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.*

En México, el sistema de participación social en la gestión ambiental debe examinarse a la luz del régimen de democracia representativa consagrado en los artículos 40 y 41 de la Constitución Política, que determinan que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones de la del orden federal.

En 1988, la LEGEPA incorporó la participación social a sus disposiciones, en distintas formas que incluyeron la consulta popular. Su propósito era el de lograr "una gestión democrática de la política ecológica para fortalecer la corresponsabilidad social en la materia". Estas disposiciones fueron confirmadas y ampliadas por la posteriores modificaciones del 1996 a la LEGEPA con la intención de ampliar los espacios para la participación social en la gestión social. Se reformó el Título V y se adicionó con disposiciones sobre el derecho a la información que sin duda es la consecuencia derivada del derecho a la participación de la

<sup>46</sup> Cortez Yacila, Héctor Manuel. *El Ordenamiento Territorial en Perú y el Ordenamiento Ecológico del Territorio en México*. Flasco México 2001.

sociedad, el título adicionado se denominó "participación social e información ambiental", título que refleja exactamente su contenido.<sup>47</sup>

Las normas de la LEGEPA que regulan en forma sistemática la participación social en la gestión ambiental están subordinadas al artículo 157 que ordena al gobierno federal "promover la participación coresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales". Para ese efecto, el artículo 158 dispone que la SEMARNAT deberá:

I. Convocar, "en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, pesqueros y forestales, comunidades agrarias, pueblos indígenas, instituciones educativas, organizaciones sociales y privadas no lucrativas y demás personas interesadas para que manifiesten su opinión y propuestas" (fracción I). Este artículo se refiere a la consulta popular prevista en la Ley de Planeación de 1983.

II. Celebrar "convenios de concertación con organizaciones obreras y grupos sociales para la protección del ambiente en los lugares de trabajo y unidades habitacionales; con pueblos indígenas, comunidades agrarias y demás organizaciones campesinas para el establecimiento, administración y manejo de áreas naturales protegidas, y para brindarles asesoría ecológica en las actividades relacionadas con el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; con organizaciones empresariales, en los casos previstos en esta Ley para la protección del ambiente; con instituciones educativas y académicas, para la realización de estudios e investigaciones en la materia; con organizaciones civiles e instituciones privadas no lucrativas, para emprender acciones ecológicas conjuntas; así como con representaciones sociales y con particulares interesados en la preservación y restauración de equilibrio ecológico para la protección al ambiente" (fracción II). Esta fracción regula el mecanismo de la concertación.

III. Celebrar "convenios con los medios de comunicación masiva para la difusión, información y promoción de acciones de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente" (fracción III). Esta forma de concertación tiene el propósito de llegar a los millones de televidentes.

IV. Promover "el reconocimiento a los esfuerzos más destacados de la sociedad para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger al ambiente" (fracción IV).

V. Impulsar "el establecimiento de la conciencia ecológica, a través de la realización de acciones conjuntas con la comunidad para la preservación y mejoramiento del ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y el correcto manejo de desechos. Para ello, la Secretaría podrá, en forma coordinada con los estados y municipios correspondientes, celebrar convenios de concertación con comunidades urbanas y rurales, así como con diversas organizaciones sociales" (fracción V).

<sup>47</sup> El Título V se compone por II capítulos, el primero (artículos 157 a 159) se refiere a la participación social; el segundo (artículos 159 bis a 159 bis 6).

VI. Concertar “acciones e inversiones con los sectores social y privado y con instituciones académicas, grupos y organizaciones sociales, pueblos indígenas y demás personas físicas y morales interesadas, para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente” (fracción VI). Esta fracción a diferencia de la II, contempla la Inversiones con estos sectores.

Por último el artículo 159 prevé el establecimiento de órganos de consulta establecidos por la SEMARNAT, en los términos siguientes: “La Secretaría integrará órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales. Dichos órganos tendrán funciones de asesoría evaluación y seguimiento en materia política ambiental y podrán emitir opiniones y observaciones que estimen pertinentes. Su organización y funcionamiento se sujetará a los acuerdos que para el efecto expida la Secretaría” (párrafo primero). Agrega: “cuando la Secretaría deba resolver un asunto sobre el cual los órganos a que se refiere el párrafo anterior hubiesen emitido una opinión, la misma deberá expresar las causas de aceptación o rechazo de dicha opinión” (párrafo segundo). De esta manera se logra que estas opiniones sean por lo menos consideradas para la toma de decisiones de la Secretaría sobre las materias consultadas.

El Derecho a la información ambiental se debe entender como la condición indispensable para que exista la participación social; para ser eficiente, en consecuencia, la participación social debe estar informada. La reforma en 1996 trascendió en esta materia, y el artículo 159 bis 3; “Toda persona tendrá derecho a que la Secretaría, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios pongan a su disposición la información ambiental que les solicite, en los términos previstos por esta Ley...”. Por la información ambiental se entiende “cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos” (párrafo segundo).

Paralelamente a la regulación del derecho a la información ambiental, la LEGEPA establece dentro del mismo capítulo un conjunto de importantes deberes de la Secretaría;

1. El desarrollo de un sistema nacional de información ambiental y de recursos naturales; 2. La elaboración y publicación, bianualmente, de un informe detallado de la situación general existente en el país en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente; y 3. La edición de una Gaceta en la que se publicarán las disposiciones jurídicas, normas oficiales mexicanas, decretos, reglamentos, acuerdos y demás actos administrativos, así como otra información que señala la Ley (artículos 159 bis, 159 bis 1 y 159 bis 2).

Sobre el sistema nacional de información ambiental y de recursos naturales, cabe decir que su objeto consiste en registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional, misma que estará disponible para su consulta y que se coordinara y complementará con el sistema de cuentas nacionales a cargo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (artículo 159 bis párrafo primero).

LEGIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **Marco Institucional Administrativo para el Programa General del Ordenamiento Ecológico del Territorio**

### **Plan Nacional de Desarrollo (PND)**

Este plan establece en materia de regulación ambiental, que la estrategia se centrará en consolidar e integrar la normatividad y garantizar su cumplimiento. El PND define lineamientos en cuatro campos.

1. El freno de las tendencias de deterioro ecológico
2. La inducción de un ordenamiento del territorio nacional tomando en cuenta que el desarrollo sea con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región.
3. El aprovechamiento de manera plena y sostenible de los recursos naturales, como condición básica para la superación de la pobreza.
4. El cuidado del ambiente y los recursos naturales, a partir de la reorientación de los patrones de consumo y un efectivo cumplimiento de las leyes.

El PND subraya que el uso de los instrumentos económicos evitará que quienes provoquen daños ambientales trasladen sus costos a los demás productores y consumidores y permitirá, así mismo, que quienes protejan el ambiente y los recursos naturales reciban los estímulos pertinentes. El plan destaca la importancia que tiene una estructura descentralizada en materia de gestión ambiental, así como el fortalecimiento de la capacidad de gestión local, en particular de los municipios lo que incluye la inducción de nuevas formas de planeación regional para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Por último, el PND, puntualiza la importancia de sustentar la política ambiental en nuevos esquemas de corresponsabilidad y participación social, que impliquen mejorar la información a la sociedad y fortalecer las actuales formas de involucramiento ciudadano en esta política.

### **Plan Sectorial del Medio Ambiente**

Por su parte el Programa de Medio Ambiente formula un diagnóstico general de los siguientes temas:

1. El desarrollo rural, los recursos naturales y la diversidad biológica.
2. Los recursos marinos y los ecosistemas costeros.
3. El desarrollo urbano.
4. El crecimiento industrial
5. El desarrollo regulatorio e institucional y;
6. El contexto institucional

El objetivo general del Programa esta caracterizado en los siguientes términos: "Frenar las tendencias de deterioro del medio ambiente, los ecosistemas y los recursos naturales para sentar las bases de un proceso de restauración y recuperación ecológica que permita promover el desarrollo económico y social de México, con criterios de sustentabilidad". Los objetivos particulares son;

1. Fortalecer los mecanismos e instrumentos para la conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, ampliar la participación y corresponsabilidad de la sociedad, y lograr una mayor cobertura y representatividad de las áreas naturales protegidas, consolidando su funcionamiento, administración y manejo.
2. Promoción de nuevos sistemas de regulación y promoción ecológica para el desarrollo urbano y regional, identificando nuevas opciones basadas en el uso sustentable de los ecosistemas y recursos naturales.
3. Modernización de la regulación y promoción de nuevos mercados y sectores económicos orientados al desarrollo de infraestructura ambiental.
4. Fortalecimiento de la capacidad de gestión y participación de la sociedad, en el marco de un activo proceso de cumplimiento de la ley, nuevos sistemas de información y descentralización de la gestión ambiental.
5. Aprovechamiento de oportunidades de cooperación y financiamiento, presencia activa y desempeño eficaz en el contexto internacional y;
6. Elevar los niveles de cumplimiento de la legislación ambiental a través de una estrategia que se oriente a lo largo de metas ambientales y que combine una mejor cobertura de las acciones de inspección y vigilancia, el fomento al cumplimiento voluntario de la normatividad y la participación social.

## Capítulo III

### El Ordenamiento Ecológico del Territorio

#### Antecedentes jurídicos

Los antecedentes jurídicos para el ordenamiento ecológico del territorio, en México se encuentran principalmente dispuestos en dos leyes, que por su naturaleza, inciden directa e indirectamente en la forma en de ordenación espacial dispuesta por el sistema jurídico de protección al medio ambiente.

La Ley General de Asentamientos Humanos se elaboró a mediados de los setenta con el fin de vincular la problemática generada a partir del caótico proceso de urbanización, con los problemas de desarrollo; esta ley, como se verá, es el referente inmediato de la planeación en la ordenación ecológica, ya que aborda los temas de la conservación, preservación, aprovechamiento y uso de los distintos suelos desde una perspectiva antropocéntrica, estructurada en función de resolver la problemática planteada mediante la satisfacción de las necesidades de los asentamientos humanos; así mismo incorpora a dicha ordenación, la dimensión ambiental, que es la óptica a través de la cual la ordenación ecológica instrumenta su función y cometidos. Por su cuenta, la Ley de Planeación surgió (una década después), con el propósito de dar contenido a la intervención del estado en las actividades económicas, utilizando como medio la figura de la planeación nacional (hoy “democrática”) del desarrollo.

#### Ley General de Asentamientos Humanos

Los asentamientos humanos están regulados desde una perspectiva ambiental desde 1976. En esa época, se modificó la Constitución Política y se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos<sup>48</sup>, creándose un sistema en el que destaca la planeación del desarrollo urbano, constiuyéndose así como uno de los instrumentos jurídicos esenciales para la ordenación racional del medio ambiente, la reforma constitucional, reconoció los agudos desequilibrios que había generado el caótico proceso de urbanización y vinculo a este con los problemas de desarrollo, reconociendo las responsabilidades de la federación en muchas materias que influían en los asentamiento humanos<sup>49</sup>, de esta manera creo el sistema de concurrencia mediante el cual “los tres niveles de gobierno”, deberían planear, en la esfera de sus competencias y en el marco del desarrollo sin deterioro, la articulación de las medidas necesarias para establecer los adecuados usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques; a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación y mejoramiento de los centros de población.

Con lo anterior se dejó dispuesto en la constitución los principios fundamentales que habrían de presidir la ordenación de los asentamientos humanos, esta ley al establecer la concurrencia entre los niveles de gobierno para la ordenación y regulación de los

<sup>48</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 26/v/1976.

<sup>49</sup> Brañas, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. México, FUNDEA/FCE 2000.

asentamientos humanos en el territorio, al fijar las bases de la planeación de los mismos, al definir los principios para determinar las provisiones reservas, usos y destinos de suelos y al establecer las bases para la participación social, de manera directa pero no absoluta, establece el contenido de la planeación en la ordenación ecológica del territorio.

El mismo ordenamiento contiene como figuras para la ordenación y regulación del ambiente el Programa sectorial de Desarrollo Urbano, los programas estatales de desarrollo Urbano así como los Programas de ordenación de zonas conurbadas y los programas y planes municipales. El artículo 33 de la Ley señala que el mejoramiento debe ser entendido como la ejecución de las acciones tendientes a la renovación y reordenación de las zonas de incipiente desarrollo o deterioradas de un centro de población, agrega que para que se logre la ejecución de dichas acciones, las leyes locales deberán establecer las normas para el ordenamiento ecológico.

Derivado de lo anterior y en virtud de la aplicación de esta Ley, a partir de 1976, a nivel estatal y municipal, se emitieron los llamados "ecoplanes" y "planes de desarrollo ecológico de los asentamientos humanos" con el objeto de establecer un marco de actuación ambiental para la sociedad en general y principalmente para las dependencias y entidades de la administración pública.<sup>50</sup> Los planes ecológicos de los asentamientos humanos son el antecedente directo en México de los programas de ordenamiento ecológico del territorio<sup>51</sup>.

### **Ley de Planeación**

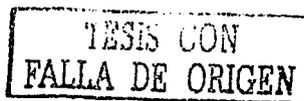
La planeación se estudió en el capítulo primero de esta tesis; por el momento solo queda recapitular, esta Ley establece como de orden público e interés social el "establecimiento de las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo, para encausar en función de esta las actividades de la administración pública federal. En este sentido, la Ley establece que el Sistema Nacional de Planeación Democrática se compone (como se explico cuando se habló de la formulación de la gestión ambiental por vía administrativa), por subsectores que formulan programas institucionales, regionales y especiales que una vez aprobados, son obligatorios para la Administración Pública Federal y los particulares por vía de la concertación.

Las vertientes para la instrumentación de la planeación son: 1) La coordinación entre los órganos de autoridad en cualquier nivel; 2) La concertación con los particulares y grupos sociales y 3) La inducción, que es la ejecución de las políticas que norman el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al ejecutivo federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir y en general, inducir las acciones de los particulares en materia económica y social<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Boletín Mexicano de Derecho Comparado, IJ/UNAM. Nueva Serie, Año XXVI. No. 78 Sep-Dic 1993

<sup>51</sup> Op. cit.

<sup>52</sup> Op. cit.



## Definición de Ordenamiento Ecológico del Territorio

El ordenamiento ecológico puede ser entendido como una técnica de planeación del espacio físico, de formulación sectorial y que tiene como propósito la incorporación de las variables ambientales al proceso de ordenación de las actividades humanas<sup>53</sup>. El ordenamiento ecológico ha sido definido con base en la experiencia de los conceptos que provienen de múltiples áreas del conocimiento, en este sentido, el ordenamiento asume como suyo, el análisis espacial de la geografía, así como el de la planeación ingenieril y arquitectónica, disciplinas que mantienen una relación estrecha con el espacio físico toda vez que este es el medio donde proyectan o materializan dicha planeación.

En un principio los proyectos para la realización de una obra solo tomaban en cuenta las condiciones favorables para su realización, esto es, únicamente se analizaban las condiciones favorables para asentar el inmueble destinado a la habitación, la industria o el comercio, lo anterior, se materializaba sin tomar en cuenta las condiciones desfavorables que generalmente quedaban subordinadas a los "beneficios" de lo nuevo toda vez que el análisis de estas variables o condiciones desfavorables no contenían valor político, ya que no representaban una política de protección como hoy es la que representa la política ambiental de la ordenación ecológica del territorio instrumentada a través de la gestión ambiental, por medio de las vías administrativas y legislativas para su formulación y que en particular, encuentran su expresión proporcional en los programas de ordenación ecológica del territorio.

La Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente para América Latina y el Caribe define al ordenamiento del territorio como "una política que permite maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando, al mismo tiempo, su cohesión social, política y cultural en condiciones de sustentabilidad. En particular, es una estrategia que al considerar plenamente la dimensión espacial, tiene como objeto hacer no solo compatibles sino complementarias, las aspiraciones locales y regionales con las orientaciones nacionales." Otra definición que incide en aproximación a la comprensión del ordenamiento ecológico nos la concede el maestro Quadri de la Torre que entiende al ordenamiento ecológico como la determinación de manera política y socialmente concertada, de normas técnicas o tecnológicas de vigencia regional, en el marco de un modelo de uso de suelo, que regulen y promuevan las actividades en concordancia con la estructura de los ecosistemas y con el interés de las mayorías actuales y futuras<sup>54</sup>.

La ordenación del territorio en general, debe ser entendida como "la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, es a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector".<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Boletín Mexicano de Derecho Comparado, IJ/UNAM. Nueva Serie, Año XXVI. No. 78 Sep-Dic 1993

<sup>54</sup> Quadri de la Torre, Gabriel, *Ordenamiento ecológico del territorio. Llave para una gestión integral del medio ambiente*. México. ININE, SEDUE, 1998, p 13.

<sup>55</sup> *Ordenación del Territorio: la perspectiva nacional*, Acuerdo Nacional para la Ordenación del Territorio, Secretaría de Desarrollo Social. Noviembre 2002. [www.sedesol.gobierno.mx](http://www.sedesol.gobierno.mx)

En México la definición legal proviene de la LEGEPA que lo describe como: "El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso de suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos"<sup>56</sup>.

La planeación del uso de los recursos naturales en la ordenación ecológica del territorio, se basa en la determinación del potencial de los terrenos y últimamente, en las zonas de exclusión marina (territorio) en función de un posible uso agrícola, ganadero, forestal o urbano. El uso potencial, tal como se considera en la planeación, consiste en determinar, bajo el punto de vista humano, la capacidad de usar los terrenos y las formas de explotarlos sin riesgo de degradación<sup>57</sup>, desde esta óptica integradora, no solamente el hombre es el eje, sino también el territorio en tendido aquí como medio, en este orden existen cuatro tipos o niveles de ordenamiento ecológico: el ordenamiento ecológico, el "general", el ordenamiento ecológico "regional", el ordenamiento ecológico "local", y el ordenamiento ecológico "marino", niveles de ordenamiento en los cuales, a partir de sus escalas, delimitan áreas para realizar este análisis sistemático integrador a efecto de lograr el manejo de los recursos sobre su disponibilidad original y sus implicaciones secundarias (degradación de suelos, contaminación de aguas etc.), en una región predeterminada.<sup>58</sup>

La LEGEPA se ocupa básicamente de regular los ordenamientos general y marino en los artículos 19 a 20 bis 7, aunque también contienen algunas prescripciones sobre los ordenamientos local y regional en el entendido que la misma faculta a la Federación para la formulación, aplicación y evaluación del primero y del último.

## Modalidades de Ordenamiento Ecológico

### Ordenamiento General

*El programa general de ordenamiento ecológico del territorio* debe estar sujeto a cinco criterios que se deben tomar en cuenta para su elaboración, estos criterios los establece la Ley en su artículo 19 y son los siguientes:

- I. La naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción.
- II. La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes;
- III. Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;

<sup>56</sup> Artículo 3º fracción XXIII de la LEGEPA.

<sup>57</sup> Alvarez Icaza Longo, Pedro. *El Ordenamiento Ecológico del Territorio Nacional*. Desarrollo sustentable. Agosto 1999. Año I Vol. I. Número 5.

<sup>58</sup> Op. cit.

- IV. El equilibrio debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales y;
- V. El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades.

El programa de ordenamiento general del territorio debe ser formulado por la SEMARNAT, en el marco del Sistema Nacional de Planeación, su objeto, conforme a lo dispuesto por el artículo 20 de la LEGEPA es determinar: 1) La regionalización ecológica del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, a partir del diagnóstico de las características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales, así como de las actividades productivas que en ellas se desarrollen y, de la ubicación y situación de los asentamientos humanos existentes; 2) Los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales así como para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos.

### **Ordenamiento Marino**

*El contenido de los programas de ordenamiento marino* esta determinado por las tres fracciones que integran el párrafo primero del artículo 20 bis 7, estableciendo que por lo menos los programas deberán contener:

- I. La delimitación precisa del área que abarca el programa;
- II. La determinación de las zonas ecológicas a partir de las características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales en ellas comprendidas, así como el tipo de actividades productivas que en ellas mismas se desarrollen, y
- III. Los lineamientos, estrategias y demás previsiones para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como la realización de actividades productivas y demás obras o actividades que puedan afectar a los ecosistemas respectivos.

*El objeto de los programas de ordenamiento marino del territorio* es, de acuerdo con el artículo 20 bis 6, establecer los lineamientos y previsiones a que deberá ajustarse la preservación, restauración, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales existentes en áreas o superficies específicas ubicadas en zonas marinas mexicanas, incluyendo las zonas federales adyacentes. El párrafo final de este artículo advierte que en la determinación de estos contenidos, deberán considerarse los criterios establecidos en esta ley, las disposiciones que de ella se deriven y los tratados internacionales en los que México sea parte.

### **Ordenamiento Regional**

*El sistema de concurrencia en materia de ordenamiento ecológico faculta a los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal para formular y expedir los programas de ordenamiento*

**regional**, éstos comprenden la totalidad o la parcialidad de un área de la entidad federativa<sup>59</sup>, cuando una región ecológica esta ubicada en el territorio de dos o mas entidades federativas, la Federación y los gobiernos locales y los municipios, acorde a sus competencias, deberán incidir en su formulación, a través de la creación de los convenios y acuerdos de coordinación que sean necesarios entre los distintos niveles de gobierno<sup>60</sup>.

Los programas de ordenamiento ecológico regional deben tener un contenido mínimo, que como en el caso del ordenamiento marino está dispuesto en las tres fracciones que integran el artículo 20 bis 3, en los siguientes términos:

- I. La determinación del área a ordenar, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales y las tecnologías utilizadas por los habitantes del área.
- II. La determinación de los criterios de regulación ecológica para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que se localicen en la región en la región de que se trate, así como para la realización de actividades productivas y la ubicación de asentamientos humanos, y
- III. Los lineamientos para su ejecución, evaluación, seguimiento y modificación.

### **Ordenamiento Local**

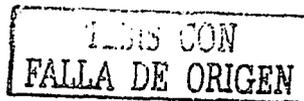
*Los programas de ordenamiento ecológico local*, son expedidos por las autoridades municipales y también por el Gobierno del Distrito Federal, su objeto está establecido de igual forma en tres fracciones que integran el artículo 20 bis 4, de la LEGEPA:

- I. Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate;
- II. Regular, fuera de los centros de población, los usos de suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos, y
- III. Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, prevención, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes de desarrollo urbano correspondientes.

La LEGEPA además de establecer el objeto de estos programas, establece las directrices o bases a que deben sujetarse las leyes locales que regulen la formulación, aprobación, expedición, evaluación y modificación de dichos programas en ocho fracciones que integran el artículo 20 bis 5, directrices que las leyes estatales y del Distrito Federal observarán, y que son las siguientes:

<sup>59</sup> Artículo 20 bis 2, párrafo primero.

<sup>60</sup> Op. cit. párrafo segundo.



- I. Existirá congruencia entre los programas de ordenamiento ecológico marinos, en su caso, el general del territorio y regionales, con los programas de ordenamiento local;
- II. Los programas de ordenamiento ecológico local cubrirán una extensión geográfica cuyas dimensiones permitan regular el uso de suelo, de conformidad con lo previsto en esta Ley;
- III. Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, mediante las cuales se regulen los usos del suelo, se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población. Cuando en dichas áreas se pretenda ampliar un centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano, se estará a lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico respectivo, el cual solo podrá modificarse mediante el procedimiento que establezca la legislación local en la materia;
- IV. Las autoridades locales harán compatibles el ordenamiento ecológico del territorio y la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, incorporando las previsiones correspondientes en los programas de ordenamiento ecológico local, así como en los programas de desarrollo urbano que resulten aplicables. Así mismo, los programas de ordenamiento ecológico local preverán los mecanismos de coordinación entre las distintas autoridades involucradas, en la formulación y ejecución de los programas.
- V. Cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, según corresponda;
- VI. Los programas de ordenamiento ecológico local regularán los usos del suelo, incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, expresando las motivaciones que lo justifiquen;
- VII. Para la elaboración de los programas de ordenamiento ecológico local, las leyes en la materia establecerán los mecanismos que garanticen la participación de los particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados. Dichos mecanismos incluirán por lo menos, los procedimientos de difusión y consulta pública de los programas respectivos. Las Leyes locales en la materia, establecerán las formas y los procedimientos para que los particulares participen en la ejecución, vigilancia y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico a que se refiere este precepto, y
- VIII. El Gobierno Federal podrá participar en la consulta a que se refiere la fracción anterior, y emitirá las recomendaciones que estime pertinentes.

Estas son las normas que rigen el ordenamiento ecológico en la LEGEPA, que como se ha visto, es un instrumento de enorme importancia para proteger al medio ambiente y para la promoción del desarrollo sostenible. Mediante el ordenamiento ecológico es posible llegar a establecer una normatividad que efectivamente contribuya a conseguir esos objetivos, especialmente si éste tiene un carácter obligatorio.

## **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente frente al Ordenamiento Ecológico**

La LEGEPA es el principal ordenamiento jurídico vigente en materia de protección al ambiente en su conjunto, este ordenamiento abrogó en 1988 a la Ley Federal de Protección al Ambiente vigente desde 1982 que a su vez había sustituido a la ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental en vigor desde 1971. En el momento de su expedición la LEGEPA integrada por 194 disposiciones, que se organizaban en VI Títulos cuyos contenidos eran los siguientes; disposiciones generales, áreas naturales protegidas, aprovechamiento racional de los elementos naturales, protección al ambiente, participación social, medidas de control, seguridad y de sanciones. Esta estructura fue modificada en 1996, en la actualidad dicha ley está integrada por 204 artículos acompañados de numerosas disposiciones "bis", estas normas están agrupadas también en seis Títulos que regulan: las disposiciones generales, biodiversidad, aprovechamiento sustentable de los elementos naturales, protección al ambiente, participación social e información ambiental, medidas de control, seguridad y de sanciones.

Como se explicó en el punto referente a la formulación de la política ambiental por la vía legislativa, la naturaleza jurídica de la LEGEPA la evidencia como una Ley marco por lo cual las disposiciones contenidas en leyes especiales son supletorias de las disposiciones de esta con excepción de las contenidas en el Título sobre medidas de control y seguridad, y sanciones.

El objeto de la LEGEPA está contenido en el artículo 1º, establece que esa Ley "es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección del medio ambiente, en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción", agregando que sus normas tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para los efectos siguientes: 1) garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; 2) definir los principios de política ambiental y los instrumentos para su aplicación; 3) la preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente; 4) la preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas; 5) el aprovechamiento sustentable, la preservación y en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas; 6) la prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo; 7) garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual y colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente; 8) el ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los estados, el distrito federal y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la constitución; 9) el establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre estas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y 10) el establecimiento de medidas de control y seguridad para garantizar el cumplimiento y

aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.<sup>61</sup>

## **Instrumentación del Ordenamiento Ecológico del Territorio**

Aunque la problemática de la ordenación del territorio es reconocida por los estados desde, aproximadamente, cinco décadas, es un hecho que su base teórico-metodológica, es bastante nueva y de contenidos todavía no muy bien definidos, esto se debe a que como se explicó en los párrafos anteriores, la ordenación del territorio es considerada al mismo tiempo una disciplina científica, una técnica administrativa y una actividad política, postura que no resulta del todo clara para el entendimiento integral de los programas en particular.<sup>62</sup>

En este sentido, la estrategia de gestión para la instrumentación de los programas de ordenamiento ecológico gira en torno a dos ejes fundamentales que son la **Coordinación** entre las instituciones encargadas de la ejecución de la política ambiental y la **Concertación** con los sectores y organizaciones de la sociedad que otorgan mayor legitimidad a la formulación de estos programas y en última instancia dan coherencia al principio incluyente de la planeación democrática del desarrollo.

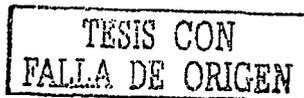
Para justificar la elaboración de estos programas, la gestión ambiental desde la óptica jurídica se requiere, además de la celebración de los acuerdos de coordinación y concertación, un **análisis socio-político y jurídico-administrativo-institucional** previo, con objeto de fundamentar su existencia.

Con el primero se pretende la aproximación al conocimiento de los problemas más relevantes de la región a ordenar, así como el entendimiento de las necesidades reales que presentan los actores y elementos constitutivos de los subsistemas social y natural de dicha región. A través de este análisis se logrará identificar a los actores, sus niveles de organización, representatividad, áreas de influencia y su correlación de fuerzas con otros actores, que de manera indirecta están determinando la forma de aprovechamiento de los recursos naturales, así como de los impactos negativos o positivos que producen al ambiente.

Mediante el análisis jurídico-administrativo-institucional se pretende conocer las contradicciones, los vacíos de las leyes, reglamentos, normas y programas vigentes aplicables en la región a ordenar que inciden en los cambios de los usos de suelo del territorio y la conservación de los recursos naturales y al mismo tiempo definir los instrumentos administrativos apropiados como; acuerdos, convenios y programas que faciliten el desarrollo y ejecución del Programa de Ordenamiento Ecológico, así como verificar que los órganos de gobierno encargados de la ejecución de la gestión ambiental, establezcan las competencias y aseguren la participación de las instancias involucradas en la instrumentación, aplicación, seguimiento y evaluación del programa.

<sup>61</sup> Artículo 1º de la LEGEPA

<sup>62</sup> Dr. Andrzej Zeromski. *Principios de ordenación territorial*. Primer Congreso de Ordenamiento Ecológico del Territorio. INE. Universidad de Guadalajara. Tepatitlán Morelos, Jal., 28 al 30 de julio de 1999.



Una vez delimitada el área a ordenar y establecidas las competencias para su realización, el proceso comprende la firma de un acuerdo de coordinación, que es el instrumento jurídico mediante el cual se formalizan las acciones, compromisos y responsabilidades; que cada parte signante asume para impulsar la elaboración y posterior instrumentación de los programas de ordenamiento y en el cual se establece la formación del comité técnico.

A través de los acuerdos de coordinación se establecen los grupos técnicos que tendrán a su cargo la supervisión del estudio técnico del ordenamiento, del uso de los recursos, y coadyuvar en la instrumentación jurídica de los programas de ordenamiento ecológico; este grupo técnico, se compone por representantes de los tres ordenes de gobierno, por otras instancias de gobierno y en algunos casos por los sectores académico y social.

El ordenamiento ecológico, para su elaboración, requiere de un análisis complejo donde intervienen una gran diversidad de variables, por lo cual se hace necesario plantear una serie de pasos ordenados sistemáticamente, encaminados a comprender los procesos y mecanismos que intervienen en la estructura y dinámica de los usos del suelo.

La metodología para el ordenamiento ecológico reconoce dos etapas; la primera, de **Caracterización y Diagnóstico**, responde a las preguntas de ¿Qué hay?, ¿Cuánto hay? y ¿Dónde está?, a demás de aportar información para comprender el estado de conservación de los recursos naturales, como resultado de la descripción y análisis retrospectivo de los último 20 años de los subsistemas natural, social y económico. El Diagnostico dentro de esta primera etapa, responde a la pregunta de ¿Cómo esta? Y establece, a la vez, las posibles causas. Su objetivo es realizar el análisis de las actividades y procesos que relacionan a los subsistemas.

La segunda etapa, se compone por las fases **Prospectiva y Propositiva**, la primera es la encargada de mostrar la estrategia de ordenamiento a partir del análisis y construcción de escenarios alternativos (modelos de ordenamiento, de gestión y de instrumentación), la fase de la elaboración de la propuesta se encarga de otorgar la estrategia general de ordenamiento; una tabla de asignación de las políticas ambientales, usos de suelo y criterios ecológicos; un programa de obras, servicios y acciones

## Capítulo IV

### Programa General de Ordenamiento Ecológico del Territorio para el Distrito Federal (PGOETDF)

#### Antecedentes

El desarrollo económico, político y social de México, presenta distintos ritmos y velocidades, los programas de ordenamiento ecológico están sujetos a esas variables, su función depende de las fluctuaciones en las coyunturas (económicas, políticas y sociales) que se presentan en las distintas regiones que pretende ordenar.

Ejemplo de que la ordenación ecológica del territorio asume distintas naturalezas, acorde a los distintos medios que pretende ordenar, es el decreto por el que se expidió el programa de ordenamiento ecológico del territorio para la región denominada "Corredor Cancún-Tulum". En esta región (donde se produce el 7% del producto interno bruto nacional<sup>63</sup>), el programa asume un papel principal en la ordenación del territorio, su función es legitimar los gastos del presupuesto de egresos destinados a la dotación de infraestructura de servicios que requiere el desarrollo turístico de la región<sup>64</sup>.

A diferencia del PGOET para el Distrito Federal, el programa para el corredor Cancún-Tulum, no se suma a un sistema de planeación previamente estructurado por programas de desarrollo urbano que regulen los usos de suelo, por medio de la zonificación normativa, para la dotación de infraestructura de servicios que requieren (para su funcionamiento) los asentamientos humanos y las actividades productivas. En síntesis, este programa se encarga, por medio de la asignación de criterios y determinación de usos de suelo, a otorgar concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, dictámenes y resoluciones,<sup>65</sup> para el establecimiento de las actividades turísticas, sin consideración de la planeación urbana que requiere para su mantenimiento.

La organización, el orden y la disposición que se tiene de los suelos en el Distrito Federal,<sup>66</sup> son objeto y contenido, de distintos programas, que, directa e indirectamente, distribuyen y determinan el establecimiento y planeación de toda actividad en lo que la ley define como suelo urbano y suelo de conservación,<sup>67</sup> dentro de estos programas, para el suelo

<sup>63</sup> [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

<sup>64</sup> Artículo 3 del Decreto por el que se expide el programa de Ordenamiento Ecológico territorial de la Región denominada Corredor Cancún-Tulum. Publicado el 16 y 26 de octubre de 2000 en el periódico Oficial de Quintana Roo y Diario Oficial de la Federación, respectivamente.

<sup>65</sup> Artículo 4 y 6 del Decreto por el que se expide el programa de Ordenamiento Ecológico territorial de la Región denominada Corredor Cancún-Tulum. Publicado el 16 y 26 de octubre de 2000 en el periódico Oficial de Quintana Roo y Diario Oficial de la Federación, respectivamente.

<sup>66</sup> Suelo en esta tesis es entendido como "el área geográfica que soporta distintos usos clasificados en la ley". Esta idea retoma, de lo que, desde el punto de vista edáfico, significa el uso del suelo, bajo esta óptica el uso del suelo significa el área o región geográfica que soporta cualquier tipo de vida vegetal.

<sup>67</sup> Suelo de conservación, en la ley ambiental artículo 5. se define como el "territorio clasificado por los programas de desarrollo urbano, que comprende las áreas fuera de los límites del centro de población.

de conservación, se encuentra el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Territorio, que incorpora la dimensión ambiental a las prerrogativas del gobierno local.

La Ley de Desarrollo Urbano regulaba la ordenación del territorio desde una perspectiva antropocéntrica, las directrices y estrategias dispuestas para la ubicación de los asentamientos humanos y la determinación de las actividades productivas, no contemplaban como prerrogativa, la adopción e incorporación de las variables ambientales. Los programas urbanos, en sus procesos de instrumentación, solo contemplaban la dotación de infraestructura de servicios, pero no consideraban la adopción de las políticas de prevención y preservación del medio.<sup>68</sup> Es con el reconocimiento e instrumentación del programa de ordenamiento ecológico del territorio, en la ejecución de los programas de desarrollo urbano para el suelo de conservación, que esta tendencia, se empieza a revertir.

En el Distrito Federal, la planeación del desarrollo estaba ya articulada en un sistema ordenado jerárquicamente a partir del Programa General, que es el que contiene las directrices generales de desarrollo social y económico, a éste se subordinan los programas: general de desarrollo urbano, parciales, delegacionales, sectoriales, especiales y temporales; sus contenidos y alcances, están regulados en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y en la Ley de Planeación. El área de influencia del programa en el Distrito Federal, es el suelo de conservación, en éste, su función es; determinar por medio de la división del suelo urbano y de conservación, las zonas<sup>69</sup> que están sujetas a la asignación de los distintos tipos de uso de suelo<sup>70</sup>.

Además de delimitar áreas (zonas) y asignar usos de suelo, el programa establece lineamientos (criterios) que marcan los tiempos y las formas de aprovechamiento "sustentable" de formas específicas de producción,<sup>71</sup> los programas de desarrollo urbano, en cualquiera de sus modalidades, están obligados a respetar los criterios y usos de que establezca el programa, cuando su aplicación, por medio del establecimiento de los polígonos de actuación, sea dentro del suelo de conservación.

Lo que se puede entender como sistema de planeación ambiental, se integra, además del PGOETDF, por una serie de programas especiales que analizan cada uno de los componentes y variables que integran el suelo de conservación; su función es proporcionar los elementos de referencia necesarios a las autoridades encargadas de la ejecución de la normatividad ambiental, para el entendimiento de la compleja red ambiental en el Distrito Federal. Su estructura, metodología, formas de instrumentación y cumplimiento, no están regulados en la Ley Ambiental, estos programas, sin embargo, forman parte del sistema de planeación, su existencia, solo justifica la necesidad del sistema jurídico de protección al ambiente, en materia de planeación; para estructurar los mecanismos para su cumplimiento.<sup>72</sup>

<sup>68</sup> Provencio, Enrique. *Congreso Internacional Ambiental de CONIECO*. World Trade Center México, 27 Septiembre del 2000.

<sup>69</sup> La delimitación de las áreas de conservación, se hace por medio de la zonificación normativa, que consiste en la división del suelo urbano y de conservación para la asignación de los usos de suelo específicos.

<sup>70</sup> V. g. Forestal de protección, Agro-ecológica, Agroforestal, Forestal de conservación.

<sup>71</sup> V. g. Sector agrícola, pecuario, forestal, etc.

<sup>72</sup> Estos programas son; Programa de Asentamientos en el suelo de conservación, Programa de Conservación y Manejo Sustentable de las Barrancas del Distrito Federal, Programa de Reforestación Rural, Programa Integral de

El Programa General de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Distrito Federal debe ser entendido como un instrumento de política ambiental, de carácter accesorio, toda vez que se incorpora a los programas de desarrollo urbano en suelos de conservación. Por medio de los criterios que establece, condiciona los permisos y licencias relativas al uso del suelo para el establecimiento de la infraestructura de servicios a los asentamientos humanos y las actividades productivas en el suelo de conservación.

## **Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (LPDDF)**

En el territorio del Distrito Federal existen diversos programas que atienden distintas materias, sus contenidos y formas de instrumentación están previstos por la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, esta ley se encarga de ordenarlos jerárquicamente a partir del Programa General y establece los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo.<sup>73</sup>

El programa General de Desarrollo es el documento rector que contiene las directrices generales del desarrollo social, económico y del ordenamiento territorial de la entidad<sup>74</sup>. En el Distrito Federal La Ley de Planeación del Desarrollo es la encargada de establecer los principios, objetos,<sup>75</sup> atribuciones y facultades de los órganos de autoridad,<sup>76</sup> regula el contenido mínimo de éste y de los demás programas;<sup>77</sup> pero son las leyes especiales (en particular, la ley ambiental y la de desarrollo urbano), las que se encargan de desarrollar directrices y parámetros, adecuándolos a las particularidades que representan el desarrollo urbano y la ordenación ecológica del territorio.

Esta ley formula el sistema de planeación para el Distrito Federal,<sup>78</sup> regula las facultades y las formas de participación, primero, de los agentes que la integran<sup>79</sup> (órganos de autoridad de la administración pública local) y después a los actores sociales (organizaciones sociales, grupos representativos y ONG'S) que la legitiman.<sup>80</sup> Dispone que a la cabeza de este sistema se encuentra el Programa General,<sup>81</sup> establece que los programas parciales, delegacionales y especiales, deberán guardar congruencia para con el programa general al mismo tiempo que deberán dictar los lineamientos.

En síntesis, esta ley dispone los lineamientos adjetivos a los que están sujetos, el programa general y los demás programas Las leyes especiales de las materias, respectivamente, se encargan de regular el contenido sustantivo del desarrollo urbano y del desarrollo sustentable. El desarrollo (económico y social) en esta ley es entendido como

---

Empleo Productivo Sustentable (PIEPS), Programa Alianza para el Campo, Programa de Vigilancia y Control de los Recursos Naturales, Programa Suelo de Conservación del Distrito Federal.

<sup>73</sup> Artículo 1. Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

<sup>74</sup> Capítulo I. "Del Programa General y los programas Delegacionales". Artículo 25 LPDDF.

<sup>75</sup> Artículo 3. Op. cit.

<sup>76</sup> Artículos 5, 6 y 7. Op. cit

<sup>77</sup> Artículos 25, 50. Op. cit

<sup>78</sup> Artículos 11 a 14. Op. cit

<sup>79</sup> Artículos 51 a 53. Op. cit

<sup>80</sup> Artículos 57 a 64. Op. cit

<sup>81</sup> Artículo 13. Op. cit

desarrollo en general que comprende el crecimiento en términos generales, de la economía y de los niveles de vida de la sociedad.

Para el cumplimiento, vigilancia y evaluación del Programa General y los programas, el Artículo 60, sólo establece que la vigilancia será permanente. Con relación al sistema de responsabilidades de los servidores públicos, el artículo 65 establece que las sanciones serán determinadas por lo que establezca la Ley de responsabilidades de los servidores públicos, independientemente de las sanciones de orden civil o penal por la comisión u omisión de la normatividad.<sup>82</sup>

El análisis sobre de lo que esta ley dispone con relación a la coordinación, sistema de vigilancia y control sobre la aplicación de la normatividad, relativa a la planeación ambiental así como el de responsabilidades en materia de planeación, se estudiará conjuntamente con los demás ordenamientos sujetos a análisis dentro de este capítulo, en lo relativo al sistema de control y vigilancia en la aplicación del PGOETDF.

### **Ley Ambiental del Distrito Federal**

Esta ley es de orden público y de interés social; al igual que la LEGEPA, tiene como objeto,<sup>83</sup> establecer los principios de la política ambiental y regular el ejercicio de las facultades de la administración pública en materia de conservación, restauración y protección del medio ambiente. Considera al programa de ordenamiento ecológico como un instrumento de política ambiental<sup>84</sup> y lo reconoce de utilidad pública para el desarrollo del Distrito Federal<sup>85</sup>.

En cuanto a la instrumentación del programa, regula las bases de coordinación<sup>86</sup> y concertación a que están sujetos los órganos de autoridad en su formulación. Considera a este instrumento, al igual que la información y educación ambiental, como instrumentos preventivos para el cumplimiento y aplicación del programa.

Los principios que establece para la formulación de la política ambiental, no difieren en el fondo con los establecidos en la ley federal de la materia (ver capítulo I), en su conjunto, se encargan de regular las consideraciones que creen necesarias para el aseguramiento del desarrollo sustentable, estos principios, al reconocer que los ecosistemas y los elementos que lo componen, deben ser aprovechados de forma compatible y armónica de manera que se asegure su productividad óptima y sostenida,<sup>87</sup> están asegurando el paralelismo con del desarrollo sustentable planteado por la política ambiental regulada a nivel federal por la LEGEPA.

Con relación al programa general de ordenamiento ecológico del territorio, el título tercero, capítulo I "*De los Principios e Instrumentos de la Política del Desarrollo*

<sup>82</sup> Artículo 65. Capítulo Único "*De las responsabilidades*" K. Op. cit

<sup>83</sup> Artículo 1 fracción I, II y VI. De la Ley Ambiental del Distrito Federal.

<sup>84</sup> Artículo 19. Op. cit

<sup>85</sup> Artículo 3. Op. cit

<sup>86</sup> Artículo 17. Op. cit

<sup>87</sup> Artículo 18. Op. cit.

*Sustentable*" artículo 18, fracción VIII, establece que cualquier programa deberá garantizar el mantenimiento y conservación de la biodiversidad, así como la continuidad e integridad de los sistemas. Este principio que en si, es un fin, se encuentra inmerso en el tejido de los criterios que desarrolla el programa ecológico y que son de observancia obligatoria en los usos y destinos del suelo en los programas de desarrollo urbano para el suelo de conservación,<sup>88</sup> el medio para este fin, materialmente es el estudio técnico que se compone de distintos procesos metodológicos (ver capítulo III),<sup>89</sup> y de diversos análisis, como los relativos al conocimiento de los subsistemas social, económico, político y natural.

El Capítulo III "Planeación del Desarrollo Sustentable", regula que en la planeación del desarrollo del Distrito Federal, se deberá incluir la política de desarrollo sustentable y el ordenamiento ecológico, por medio de la aplicación de los lineamientos, criterios e instrumentos de política ambiental, los programas de desarrollo urbano y el programa sectorial ambiental.<sup>90</sup> La planeación ambiental del Distrito Federal, se basará en la expedición de programas que favorezcan el conocimiento y la modificación de los ciclos y sistemas ambientales en beneficio de la salud y calidad de vida de la población compatibilizando el desarrollo económico y la protección de sus recursos fundamentales.<sup>91</sup>

El ordenamiento ecológico es un instrumento de política ambiental que tiene por objeto definir y regular los usos de suelo, los criterios ambientales aplicables a los usos y destinos del suelo de los Programas de desarrollo Urbano en los asentamientos Humanos en el suelo de conservación. Es un instrumento de carácter obligatorio en el Distrito Federal y servirá como base en la elaboración de los programas y proyecto de desarrollo, así como de obras y actividades que se pretendan ejecutar en el suelo de conservación.<sup>92</sup>

Para su instrumentación, determina quiénes son los órganos encargados de la elaboración del programa; establece que la Secretaría del Medio Ambiente será la encargada de hacer los proyectos y sus modificaciones en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y vivienda con objeto de definir los modos de articulación de este, para con el programa general de desarrollo urbano en el suelo de conservación.<sup>93</sup>

Dentro del procedimiento para su formulación se prevén dos avisos, en el fondo intentan vincular a los sectores interesados con el proceso de planeación ecológica del territorio, el primer aviso marca el inicio del proceso de elaboración, y el segundo<sup>94</sup>, una vez integrado, es para realizar la consulta pública que deberá contener los mecanismos que garanticen la participación ciudadana como son las "audiencias públicas", donde los "interesados" pueden aportar los planteamientos que consideren respecto del programa, a los cuales les recaerá un dictamen que estará disponible en las oficinas de la Secretaría, las observaciones que ésta considere pertinentes, serán incorporadas al plan.<sup>95</sup>

<sup>88</sup> Artículo 29. Op. cit.

<sup>89</sup> Los procesos metodológicos son; Diagnóstico, Caracterización, Prospección y Propuesta de Ordenamiento.

<sup>90</sup> Artículo 24. Op. cit.

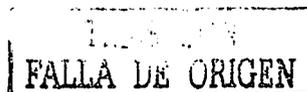
<sup>91</sup> Artículo 25. Op. cit.

<sup>92</sup> El Capítulo IV, "Ordenamiento Ecológico", Artículo 28. Op. cit.

<sup>93</sup> Artículo 31, fracción II Op. cit.

<sup>94</sup> Artículo 31, fracción I, III inciso a, b, c, d, y IV Op. Cit.

<sup>95</sup> Artículo 29, fracción IV, V. Op. cit.



Es el jefe de gobierno, de conformidad con la ley de planeación, quien, una vez que haya incorporado o no, las observaciones que considere pertinentes, lo turnará a la Asamblea para su dictamen y futura aprobación, su promulgación se hará conforme a los términos del inciso b fracción II, base segunda, del artículo 122 constitucional. Una vez publicado,<sup>96</sup> se inscribirá en el registro de los planes y programas del desarrollo urbano y en el registro público de la propiedad y su revisión será cada tres años, de manera permanente.<sup>97</sup>

El carácter que asume este programa, es accesorio, tiene como función servir como base para la estructuración de los programas y proyectos de desarrollo urbano, en el aprovechamiento de los recursos naturales, en la creación de áreas naturales protegidas y las autorizaciones de impacto ambiental. Su objeto<sup>98</sup> es: definir y regular los usos del suelo, en el suelo de conservación así como definir los criterios ambientales aplicables a los usos y destinos del suelo en los programas de desarrollo urbano, estos criterios, deben a su vez contener los lineamientos y estrategias ecológicas para la conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de las actividades productivas y cuando se pretenda la ampliación de los asentamientos humanos.<sup>99</sup> En síntesis, este programa es de observancia obligatoria en los proyectos y ejecución de obras así como en el establecimiento de actividades productivas en el suelo de conservación.<sup>100</sup> El artículo 30 del capítulo IV, "Ordenamiento Ecológico" establece que los programas de ordenamiento ecológico del territorio en el Distrito Federal, señalarán los mecanismos que proporcionen solución a problemas ambientales específicos.

### **Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF)**

Esta ley, organiza al sistema de planeación,<sup>101</sup> establece quiénes y cuáles son las atribuciones de las autoridades, regula los principios básicos mediante los cuales se llevará a cabo el desarrollo urbano, determina, mediante la clasificación y zonificación normativa, los usos, reservas y destinos de suelo y fija las normas básicas para planear, programar y regular el ordenamiento territorial del Distrito Federal.<sup>102</sup>

La planeación del Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial se concreta a través del Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales, que en conjunto constituyen el instrumento rector en esta materia y representan el sustento territorial para la planeación económica y social del Distrito Federal.<sup>103</sup> En el título destinado a la Planeación del Desarrollo dispone que las políticas, estrategias, objetivos, asignación de recursos, calendarios de ejecución, evaluación, modos de coordinación, consultas públicas sobre la totalidad de las acciones realizadas por la Administración Pública del Distrito Federal, serán establecidas en concordancia con el Sistema Nacional del Planeación Democrática.<sup>104</sup>

<sup>96</sup> Artículo 32. Op. cit.

<sup>97</sup> Artículo 33. Op. cit.

<sup>98</sup> Artículo 28. Op. cit.

<sup>99</sup> Artículo 29. Op. cit.

<sup>100</sup> Artículo 35. Op. cit.

<sup>101</sup> Artículo 13-21. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

<sup>102</sup> Artículo 1. Op. cit.

<sup>103</sup> Artículo 16. Op. cit.

<sup>104</sup> Artículo 14. Op. cit.



Quando se dispone a regular el contenido de los programas, esta ley establece que el programa general se deberá sujetar a los lineamientos establecidos en el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano y de Ordenación del Territorio,<sup>105</sup> siguiendo lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y con el Programa de Desarrollo del Distrito Federal.

Los programas delegacionales se subordinarán al Programa General y deberán ser congruentes entre sí, los parciales, cuyo ámbito espacial de validez este comprendido dentro de dos o más delegaciones, se subordinarán al General, deberán ser congruentes entre sí, así como con los programas delegacionales. Los parciales cuyo ámbito de validez este comprendido dentro de una sola delegación, se subordinarán a los delegacionales, al igual que los sectoriales y los anuales de desarrollo urbano.<sup>106</sup>

A diferencia de la ley ambiental, esta ley regula el contenido mínimo a que deberán sujetarse los órganos encargados para su elaboración, en diez fracciones establece que el programa contendrá:<sup>107</sup>

- I. Fundamentación y motivación, aclara, ***“en la motivación deberá incluirse los antecedentes, el diagnóstico, el pronóstico, las determinaciones de otro planes y programas que incidan en el Distrito Federal, las relaciones existentes con la planeación del desarrollo socioeconómico y el equilibrio ecológico...”***
- II. La imagen objetivo,
- III. La estrategia de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial, que deberá especificar las metas generales en aquellos aspectos del desarrollo, contenidos en el programa;
- IV. **El ordenamiento del territorio, en donde se incluirá la clasificación del suelo, así como los polígonos que delimitan el suelo urbano y el de conservación, las características que identifican las diversas áreas y las normas de ordenación;**
- V. La estructura vial del Distrito Federal (red vial, vías de acceso, etc.);
- VI. La organización y características de sistema de transporte;
- VII. Las acciones estratégicas y los instrumentos de ejecución;
- VIII. Las bases para la expedición de acuerdos de facilidades administrativas,
- IX. **Los lineamientos para la coordinación con las entidades federativas vecinas,**
- X. La información gráfica (relativa al estado físico en que se encontraba el relieve con antelación a la aprobación del programa, la división en suelo urbano y suelo de conservación, las áreas de actuación, las zonas susceptibles de

<sup>105</sup> Éste, define a la ordenación del territorio como *“una política que permite maximizar la eficiencia económica del territorio, garantizando, al mismo tiempo, su cohesión social, política y cultural en condiciones de sustentabilidad. En particular, es una política estratégica que, al considerar plenamente la dimensión espacial, tiene como objeto hacer no solo compatibles sino complementarias las aspiraciones locales y regionales con las orientaciones nacionales”*, orientaciones que a su vez están inmersas dentro del discurso institucional planteado en la *“Planeación Nacional del Desarrollo.”* Ordenación del Territorio: la perspectiva nacional *¿Qué es el ordenamiento ecológico del territorio?.* [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

<sup>106</sup> Artículo 17. Op. cit.

<sup>107</sup> Artículo 18. Op. cit.

desarrollo económico, las zonas de riesgo; geológico, hidrometeorológico, físico-químico, sanitario y socio-urbano.

La Ley de Desarrollo Urbano, al determinar que el territorio del Distrito Federal, se divide en suelo urbano y en suelo de conservación,<sup>108</sup> distingue el ámbito de aplicación del programa general de ordenamiento ecológico del territorio, con el dispuesto para el programa general y los diversos programas de desarrollo urbano y deja al suelo de conservación, como el área de influencia o aplicación del programa general ecológico. Al hacer la distinción, define áreas urbanas y de conservación,<sup>109</sup> y establece cuáles son los usos de suelo.<sup>110</sup>

El párrafo segundo del artículo 16 establece que las acciones concurrentes de planeación, ordenamiento, uso, destino y reservas de las zonas rurales, se ejecutarán en concordancia, con lo que disponga la ley de la materia, esto es, delega a la Ley Ambiental por medio del PGOETDF la determinación de los usos, destinos y reservas del suelo, que están regulados en la ley de desarrollo urbano del Distrito Federal. Con relación a la coordinación, la ley, expresamente dicta que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, junto con la del Medio Ambiente, deberán coordinarse con objeto de preservar y restaurar los recursos naturales, así como para prevenir y controlar la contaminación<sup>111</sup>.

### **Plan Ambiental del Distrito Federal 2002-2006**

Este programa pretende ser el rector de toda la actividad en materia ambiental, como los demás planes, fundamenta y motiva su existencia en el mundo de lo jurídico, desarrolla una de las directrices dispuestas por el programa general de desarrollo, que a su vez se encarga de establecer las estrategias a seguir en el desarrollo en general del Distrito Federal,<sup>112</sup> esta estrategia o directriz es la representada por el desarrollo sustentable desarrollado también, pero en distinto nivel, por el plan sectorial de medio ambiente e incorporado a la planeación nacional de desarrollo (ver capítulo I).

En este sentido, el Plan Ambiental del Distrito Federal, paralelamente a la Ley de Desarrollo Urbano y a la Ley Ambiental, establece la línea de coordinación que debe seguirse en su instrumentación, propone en tratándose de ordenación ecológica y de desarrollo urbano, como estrategia, la incorporación de la zonificación de los usos de suelos propuestos por el programa de ordenamiento ecológico a los programas parciales de desarrollo urbano.

<sup>108</sup> Artículo 30. Op. cit.

<sup>109</sup> Las áreas de actuación en el suelo de conservación son: Áreas de rescate, Áreas de preservación y Áreas de producción rural y agroindustrial, Artículo 31, fracción I, II. Op. cit.

<sup>110</sup> En el suelo urbano: Habitacional, comercial, servicios, industrial, equipamiento de infraestructura etc. En el suelo de conservación: para las áreas de rescate ecológico; Habitacional, servicios, turístico forestal, etc. Para las áreas de preservación ecológica: Piscícola, forestal, equipamiento rural e infraestructura. Para las áreas de producción rural y agroindustrial: Agrícola, pecuaria, piscícola, turística, forestal, agroindustrial; y equipamiento de infraestructura. Artículo 32, fracción I, II y III Op. cit.

<sup>111</sup> Artículo 11, fracción XXII. Op. cit.

<sup>112</sup> Estas líneas estratégicas como las llama son : 1. El establecimiento de una nueva constitución local, 2. Reformas al sistema de seguridad pública, 3. El desarrollo sustentable y; 4. La estructuración de una política social bajo la premisa "primero los pobres". [www.sma.gob.df.mx](http://www.sma.gob.df.mx)

Al desarrollar la línea del desarrollo sustentable, este plan, dedica un capítulo a contextualizar la problemática ambiental de la ciudad, y otro a establecer los objetivos, determinando que estos girarán en torno de la conservación y aprovechamiento, de manera sustentable, de los recursos naturales en el suelo de conservación, al control de la contaminación y de la calidad del aire, a la educación ambiental y al establecimiento de la corresponsabilidad entre los habitantes y los funcionarios, vía actualización del marco jurídico para la gestión de los problemas ambientales.

Por otro lado, el programa establece políticas de trabajo que se circunscriben en torno al manejo y ampliación de las reservas y áreas naturales protegidas, dentro de estas políticas se encuentran también las relativas a la retribución por el mantenimiento de los servicios ambientales. El programa distingue cuales son los proyectos prioritarios y especiales, los primeros están enfocados a atender: la gestión ambiental del aire, agua y residuos, el desarrollo rural, la educación ambiental y los bosques urbanos, la coordinación institucional e integración de políticas así como el manejo de los zoológicos de la ciudad, los proyectos especiales están estrechamente vinculados con los servicios ambientales, conservación, uso eficiente, economía e industria en regiones específicas que configuran a los polígonos de actuación como son el del Desierto de los Leones, los humedales de Tláhuac, etc. Dentro del rubro destinado a la planeación ambiental, este plan, considera al programa general de ordenamiento ecológico del territorio solo como un instrumento estratégico para la protección ambiental.

### **Coordinación de la Gestión Ambiental en el Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal**

Las bases para la coordinación están contenidas en los artículos 12 y 13 de la LEGEPA, <sup>113</sup> en ésta, la coordinación, asume dos formas; 1). Delegación de facultades y 2) Ejecución de acciones en común, el artículo 12 sujeta a los actores involucrados en su formulación, a guardar congruencia para con la planeación nacional del desarrollo y la política ambiental, a establecer con claridad las materias que serán objeto de la coordinación, así como los tiempos de revisión y administración de los recursos y bienes que se aporten. En lo relativo a la ejecución de los convenios, el mismo artículo estipula que se deberán incluir los mecanismos para la solución de controversias y los órganos encargados de su evaluación.

Las particularidades que asume la coordinación en la planeación ambiental del Distrito Federal no se distinguen por su contenido, toda vez que no difieren con la estructura planteada a nivel federal, por el contrario, la ley ambiental del Distrito Federal hace suyas esas bases y

<sup>113</sup> Artículo 12... I. Definirán con precisión las materias y actividades que constituyan el objeto del convenio o acuerdo. II. Deberá ser congruente el propósito de los convenios o acuerdos de coordinación con las disposiciones del Plan Nacional del Desarrollo y con la política ambiental nacional; III. Se describirán los bienes y recursos que aporten las partes esclareciendo cuál será su destino específico y su forma de administración; IV. Se especificará la vigencia del convenio o acuerdo, sus formas de terminación y de solución de controversias y, en su caso, de prórroga. V. Definirán el órgano u órganos que llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios y acuerdos de coordinación, incluyendo las de evaluación, y VI. Contendrán las demás estipulaciones que las partes consideren necesarias para el correcto cumplimiento del acuerdo o convenio "...

sujeta al Jefe de Gobierno y a la Secretaría del Medio Ambiente<sup>114</sup>, a que en su formulación, se procure la descentralización de facultades y recursos, además de que se asegure la congruencia con la estrategia propuesta por el plan ambiental local, esto es, el gobierno local atiende la coordinación (al igual que el gobierno federal, ver capítulo II), como un mecanismo jurídico por medio del cual, se asegura la gradual desconcentración de facultades, apuntando así, al mejor desenvolvimiento de la gestión ambiental a nivel local.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal<sup>115</sup>, de igual forma, faculta al Jefe del Gobierno<sup>116</sup> y a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, al primero, para la celebración de convenios de coordinación con entidades y dependencias de los estados y municipios conurbados, y a la segunda, para la coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente, con objeto de preservar y restaurar los recursos naturales, así como para prevenir y controlar la contaminación<sup>117</sup>.

La Ley de Planeación del Desarrollo, regula la sujeción de los órganos de autoridad de la administración pública, en la ejecución de materias concurrentes, a lo previsto por las leyes que en la materia expida la Asamblea Local y Congreso Federal; establece que los compromisos que se contraigan por la aportación de recursos financieros y materiales, deberán ajustarse a los montos autorizados por el presupuesto de egresos; en tratándose de la responsabilidad, establece que los servidores públicos serán responsables por los compromisos que contraigan fuera del ámbito de sus atribuciones y de la disposición presupuestal aprobada.<sup>118</sup>

En síntesis, la coordinación institucional en el PGOETDF es el medio previsto por el orden jurídico de protección al ambiente, que faculta, determina y establece, órganos encargados, polígonos de actuación<sup>119</sup> y criterios aplicables en el suelo de conservación.

La instrumentación en materia de planeación ambiental se puede entender como la conjunción de distintos elementos que inciden en la formulación del programa ecológico. La coordinación en la instrumentación del programa, funciona como un mecanismo que tiene por objeto, delimitar áreas y establecer competencias. Dentro de la instrumentación, se distinguen etapas procesales, a saber: 1) Firma del acuerdo de coordinación, 2) Elaboración de términos de referencia donde se prevé el establecimiento del comité técnico<sup>120</sup> y 3) Procedimientos de licitación y asignación del estudio.<sup>121</sup> Una vez asignado el estudio técnico, los encargados de su elaboración, están sujetos a los lineamientos establecidos por el comité técnico, las fases

<sup>114</sup> Artículo 17. Ley Ambiental del Distrito Federal

<sup>115</sup> Artículo 2, fracción XII. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

<sup>116</sup> Artículo 10, fracción III, VI. Op. Cit

<sup>117</sup> Artículo 11. fracción XXII. Op. Cit.

<sup>118</sup> Título Quinto "*De la coordinación para la planeación del Desarrollo*". Artículo 51 Ley de Planeación del Desarrollo.

<sup>119</sup> En el PGOETDF se encuentran delimitados en los planos cartográficos que se suman al programa como documentos anexos. Los polígonos de actuación, son las áreas de actuación y se constituyen por las autoridades encargadas del desarrollo urbano en los asentamientos humanos dentro del suelo de conservación.

<sup>120</sup> El comité técnico es el cuerpo colegiado que se encarga de elaborar la metodología empleada en la formulación del estudio técnico.

<sup>121</sup> El proceso de licitación, se sujetará a las disposiciones que determine la ley administrativa correspondiente.

metodológicas en que se subdivide el estudio técnico,<sup>122</sup> versarán, siempre, en función de la estrategia de gestión que gira en torno a la coordinación y concertación social propuesta por el plan ambiental del Distrito Federal.

## Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT)

Su constitución está prevista por el Artículo 11 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, pero es la ley orgánica de la PAOT,<sup>123</sup> la que en 35 artículos, establece atribuciones, estructura, procedimientos, denuncias, recomendaciones y recursos.

Su naturaleza, la define como un órgano de control que conoce e investiga actos sobre hechos u omisiones que constituyen violaciones a la legislación en materia ambiental y de ordenación territorial.<sup>124</sup> La procuraduría, realiza visitas de verificación<sup>125</sup> y emite recomendaciones a las dependencias de la Administración Pública con el propósito de promover el cumplimiento de la normatividad ambiental y de ordenamiento territorial,<sup>126</sup> además, es un órgano que concilia intereses entre particulares y autoridades ambientales de la administración.<sup>127</sup>

La PAOT se integra por el Consejo de Gobierno, el Procurador, la Subprocuraduría de Protección al Ambiente y por la Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial, en lo relativo a las disposiciones generales para los procesos que conoce, establece que los servidores y las dependencias de la administración, están obligados a auxiliar de manera preferente al personal de la procuraduría en el desempeño de sus funciones.<sup>128</sup>

En su parte adjetiva, la ley orgánica de la PAOT, establece que la presentación de las denuncias, se regirá bajo la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.<sup>129</sup> La sección segunda del capítulo tercero, establece que, una vez radicada la denuncia, se iniciará el proceso de instrucción, en donde la procuraduría realizará las visitas de inspección para verificar los hechos u omisiones expuestos por el actor que pudiesen constituir violaciones a la normatividad ambiental. La Ley no aporta término para dictar la recomendación, pero si prevé, en VI fracciones, los supuestos en que se considera concluido el procedimiento.<sup>130</sup> La recomendación o sugerencia que emita, deberá contener la numeración de los hechos, la descripción de la situación jurídica en la que encuadre la conducta de la autoridad responsable, las observaciones, pruebas y razonamientos en que funde la violación y "*El señalamiento de*

<sup>122</sup> Los procesos metodológicos que deben contener los estudios técnicos para la elaboración del programa son: 1) Caracterización, 2) Diagnóstico, 3) Prospección y ; 4) Elaboración de propuesta.

<sup>123</sup> Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de Abril de 2001.

<sup>124</sup> Artículo 5. "*De las atribuciones*" Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial.

<sup>125</sup> Artículo 5, fracción IV. Op. cit.

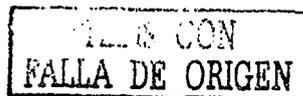
<sup>126</sup> Las disposiciones relativas al ordenamiento territorial (acorde a lo dispuesto por el Artículo 30 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal), son las que tienen por objeto establecer la relación entre la distribución de los usos, destinos y reservas del suelo en el Distrito Federal, con los asentamientos humanos, las actividades productivas, las normas de ordenación, equipamiento urbano y la reglamentación en materia de construcciones.

<sup>127</sup> Artículo 5, fracción X. Op. cit.

<sup>128</sup> Artículo 20. Op. cit.

<sup>129</sup> Artículo 21. Op. Cit

<sup>130</sup> Artículo 27 fracciones I, II, III, IV, V y VI. Op. Cit.



*las acciones concretas que se solicite que la autoridad lleve a cabo para observar la aplicación correcta de la legislación vigente respecto del caso en cuestión.*" Por su cuenta el artículo 31 establece que en contra de las resoluciones (recomendaciones) procederá el recurso de inconformidad previsto en la Ley adjetiva local.

### **La Procuración en el PGOETDF (Control, Vigilancia y Ejecución)**

En un escenario donde, la planeación ambiental representada por el PGOETDF se suma al sistema de planeación de desarrollo urbano, **la procuración**, entendida como diligencia y cuidado en su ejecución, se erige como el elemento que cierra el circuito iniciado con la protección del medio ambiente y que concluye con su cumplimiento. Esto es, la PAOT se manifiesta como el órgano, que al verificar el cumplimiento de las disposiciones del programa, lo perfecciona. Pero ¿Cómo un órgano de autoridad (PAOT), puede verificar la ejecución de un programa ambiental?

En el Distrito Federal, no se puede hablar de un sistema de procuración ambiental que cuente con objetos y estructura bien definida, esto es, toda vez que el sistema jurídico de planeación ambiental que articula al PGOETDF (ver capítulo III y IV de la Ley Ambiental), no cuenta con los elementos mínimos de referencia, con que la PAOT, al procurar su cumplimiento, pueda justificar la existencia de acciones u omisiones que constituyen violaciones a la legislación en materia de planeación ambiental, tampoco se puede hablar de la existencia de un sistema acabado de procuración ambiental, toda vez que la estructura jurídica de la procuraduría, actualmente no regula la existencia de órganos especiales (ad hoc) facultados para verificar la ejecución del PGOETDF en el suelo de conservación.

La PAOT<sup>131</sup> es un órgano de autoridad que emite recomendaciones, su función se asemeja a la función de un ministerio público ambiental, conoce e investiga denuncias por la comisión de delitos ambientales, pero no cuenta (en tratándose de planeación ambiental), con las facultades necesarias para fundamentar el cumplimiento de sus recomendaciones, es un órgano que concilia intereses entre particulares y de estos con la administración, pero no se sujeta, en su arbitrio, a disposiciones jurídicas que aseguren la protección ambiental, lleva a cabo visitas de inspección, pero no prevé los tiempos y garantías que justifiquen su actuar con apego al principio de legalidad.

Para que el órgano de control ambiental, fundamente la existencia de actos u omisiones violatorias de los criterios establecidos en el POET (de observancia obligatoria en los programas de desarrollo urbano, y en general, de toda actividad en el suelo de conservación), esto es, para que la PAOT pueda emitir sentencias relativas al incumplimiento del POET, el sistema que regula la instrumentación del programa, debe vincular formalmente a la PAOT con la ejecución del PGOETDF, y no solamente establecer, como lo hace, que *"los programas de ordenamiento ecológico de territorio del Distrito Federal, señalarán los mecanismos que proporcionen solución a los problemas ambientales específicos."*<sup>132</sup>

<sup>131</sup> La PAOT es nueva en el escenario ambiental del Distrito Federal, su existencia se hizo pública por la publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 24 de Abril de 2001.

<sup>132</sup> Capítulo IV, "Ordenamiento Ecológico", Artículo 30, Ley Ambiental del Distrito Federal.

Para hacerlo, esto es, para vincular la ejecución del programa con el órgano de control de la normatividad ambiental (PAOT), el sistema encargado de la procuración y protección al medio ambiente, está forzado a allanar el camino sobre el cual se tiene que construir esta relación, es decir, el sistema jurídico de prevención y protección ambiental, por medio de los procesos formales para regular conductas de particulares y órganos de autoridad, está obligado a establecer las dependencias que, asumiendo las particularidades que presenta la planeación ambiental a nivel local, verifiquen su cumplimiento.

Los ejemplos de sistemas jurídicos de control, vigilancia y ejecución de los programas, pueden servir de referencia para la estructuración de un marco jurídico de procuración ambiental, que de manera efectiva, contribuya a la vigilancia y aplicación de los programas como el PGOETDF. En este sentido, la administración del gobierno local puede hacer suya la estructura planteada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, tomando siempre en cuenta las particularidades que asume la ordenación del territorio, en el Distrito Federal.

Así mismo, es importante insistir, que en un escenario en donde la programación ambiental se suma a la ejecución de los programas de desarrollo urbano en todas sus modalidades (por medio del establecimiento de criterios relativos a la clasificación, usos, reservas y destinos del suelo, en el suelo de conservación), el sistema que procura la aplicación de los programas ambientales (que comprende tanto a la ley que regula la planeación del desarrollo sustentable y el ordenamiento ecológico, como a la PAOT), está obligado a considerar la forma en cómo el sistema de planeación urbana "procura" la ejecución de los programas que regula.

Un modelo de procuración que en materia de planeación (urbana) se lleva a cabo y que puede considerar el sistema de procuración y protección al ambiente, es el que sigue la instrumentación del Programa General (regulado por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en su artículo 18), en éste, la procuración se manifiesta cuando la ley regula los contenidos mínimos de este programa, si los capítulos relativos a la planeación de desarrollo sustentable y ordenamiento ecológico en la ley ambiental regulan el contenido adjetivo de los programas (fundamentación, motivación, tablas de asignación de criterios, lineamientos de coordinación, hasta la información gráfica que contengan la delimitación precisa de las zonas y polígonos de actuación), de manera directa, se está obligando a la PAOT, en ejercicio de sus atribuciones, verifique los contenidos del programa.

Plantear los mecanismos de fondo y las reformas que se requiere, para hacer un hecho factible la programación ambiental y su ejecución, va mucho más lejos de las pretensiones de esta tesis, para hacerlo se requiere de mayores elementos de referencia a los aquí planteados, considerarlos es sin duda objeto de otro estudio.

Desde la perspectiva con que se mire el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Distrito Federal, puede ser entendido como un instrumento de política ambiental que requiere de una reforma integral que contemple su ejecución ya que legitima y condiciona (vía los criterios que establece), la apropiación y el usufructo del suelo, por los sectores público y privado, actores que por su naturaleza atienden a distintos fines e intereses. En el fondo, el estudio y comprensión de este programa está condicionado al entendimiento de la naturaleza misma de esta relación.

**FALTA**  
**PAGINA**  
**62 |**

## Conclusiones

- I. La organización, el orden y la disposición que se tiene de los suelos en el Distrito Federal, son objeto y contenido, de distintos programas, que, directa e indirectamente, distribuyen y determinan el establecimiento y planeación de toda actividad en lo que la ley define como suelo urbano y suelo de conservación, dentro de estos programas, para el suelo de conservación, se encuentra el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Territorio, que incorpora la dimensión ambiental a las prerrogativas del gobierno local.
- II. Ejemplo de que la ordenación ecológica del territorio asume distintas naturalezas, acorde a los distintos medios que pretende ordenar, es el decreto por el que se expidió el programa de ordenamiento ecológico del territorio para la región denominada "Corredor Cancún-Tulum". En esta región el programa asume un papel principal en la ordenación del territorio, su función es legitimar los gastos del presupuesto de egresos destinados a la dotación de infraestructura de servicios que requiere el desarrollo turístico de la región. A diferencia del PGOET para el Distrito Federal, el programa para el corredor Cancún-Tulum, no se suma a un sistema de planeación previamente estructurado por programas de desarrollo urbano que regulen los usos de suelo, por medio de la zonificación normativa, para la dotación de infraestructura de servicios que requieren (para su funcionamiento) los asentamientos humanos y las actividades productivas. En síntesis, este programa se encarga, por medio de la asignación de criterios y determinación de usos de suelo, a otorgar concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, dictámenes y resoluciones, para el establecimiento de las actividades turísticas, sin consideración de la planeación urbana que requiere para su mantenimiento.
- III. La Ley de Desarrollo Urbano regulaba la ordenación del territorio desde una perspectiva antropocéntrica, las directrices y estrategias dispuestas para la ubicación de los asentamientos humanos y la determinación de las actividades productivas, no contemplaban como prerrogativa, la adopción e incorporación de las variables ambientales. Los programas urbanos, en sus procesos de instrumentación, solo contemplaban la dotación de infraestructura de servicios, pero no consideraban la adopción de las políticas de prevención y preservación del medio. Es con el reconocimiento e instrumentación del programa de ordenamiento ecológico del territorio, en la ejecución de los programas de desarrollo urbano para el suelo de conservación, que esta tendencia, se empieza a revertir.
- IV. En el Distrito Federal, la planeación del desarrollo estaba ya articulada en un sistema ordenado jerárquicamente a partir del Programa General, que es el que contiene las directrices generales de desarrollo social y económico, a éste se subordinan los programas: general de desarrollo urbano, parciales, delegacionales, sectoriales, especiales y temporales; sus contenidos y alcances, están regulados en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y en la Ley de Planeación. El área de influencia del programa en el Distrito Federal, es el suelo de conservación, en éste, su función es; determinar por medio de la división del suelo urbano y de conservación, las zonas que están sujetas a la asignación de los distintos tipos de uso de suelo.

- V. Además de delimitar áreas (zonas) y asignar usos de suelo, el programa establece lineamientos (criterios) que marcan los tiempos y las formas de aprovechamiento "sustentable" de formas específicas de producción, los programas de desarrollo urbano, en cualquiera de sus modalidades, están obligados a respetar los criterios y usos de que establezca el programa, cuando su aplicación, por medio del establecimiento de los polígonos de actuación, sea dentro del suelo de conservación.
- VI. En el territorio del Distrito Federal existen diversos programas que atienden distintas materias, sus contenidos y formas de instrumentación están previstos por la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal. esta ley se encarga de ordenarlos jerárquicamente a partir del Programa General y establece los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo. Lo que se puede entender como sistema de planeación ambiental, se integra, además del PGOETDF, por una serie de programas especiales que analizan cada uno de los componentes y variables que integran el suelo de conservación; su función es proporcionar los elementos de referencia necesarios a las autoridades encargadas de la ejecución de la normatividad ambiental, para el entendimiento de la compleja red ambiental en el Distrito Federal. Su estructura, metodología, formas de instrumentación y cumplimiento, no están regulados en la Ley Ambiental, estos programas, sin embargo, forman parte del sistema de planeación, su existencia, solo justifica la necesidad del sistema jurídico de protección al ambiente, en materia de planeación; para estructurar los mecanismos para su cumplimiento.
- VII. El Programa General de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Distrito Federal debe ser entendido como un instrumento del política ambiental. de carácter accesorio, toda vez que se incorpora a los programas de desarrollo urbano en suelos de conservación. Por medio de los criterios que establece, condiciona los permisos y licencias relativas al uso del suelo para el establecimiento de la infraestructura de servicios a los asentamientos humanos y las actividades productivas en el suelo de conservación.
- VIII. El PGOETDF tiene como función servir como base para la estructuración de los programas y proyectos de desarrollo urbano, en el aprovechamiento de los recursos naturales, en la creación de áreas naturales protegidas y las autorizaciones de impacto ambiental. Su objeto es: definir y regular los usos del suelo, en el suelo de conservación así como definir los criterios ambientales aplicables a los usos y destinos del suelo en los programas de desarrollo urbano, estos criterios, deben a su vez contener los lineamientos y estrategias ecológicas para la conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de las actividades productivas y cuando se pretenda la ampliación de los asentamientos humanos. En síntesis, este programa es de observancia obligatoria en los proyectos y ejecución de obras así como en el establecimiento de actividades productivas en el suelo de conservación.
- IX. En un escenario donde, la planeación ambiental representada por el PGOETDF se suma al sistema de planeación de desarrollo urbano, la procuración, entendida como diligencia y cuidado en su ejecución, se erige como el elemento que cierra el circuito iniciado con la protección del medio ambiente y que concluye con su cumplimiento. Esto es, la PAOT se manifiesta como el órgano, que al verificar el cumplimiento de las disposiciones del programa, lo perfecciona.

- X. En el Distrito Federal, no se puede hablar de un sistema de procuración ambiental que cuente con objetos y estructura bien definida, esto es, toda vez que el sistema jurídico de planeación ambiental que articula al PGOETDF (ver capítulo III y IV de la Ley Ambiental), no cuenta con los elementos mínimos de referencia, con que la PAOT, al procurar su cumplimiento, pueda justificar la existencia de acciones u omisiones que constituyen violaciones a la legislación en materia de planeación ambiental, tampoco se puede hablar de la existencia de un sistema acabado de procuración ambiental, toda vez que la estructura jurídica de la procuraduría, actualmente no regula la existencia de órganos especiales (ad hoc) facultados para verificar la ejecución del PGOETDF en el suelo de conservación.
- XI. El programa General de Desarrollo es el documento rector que contiene las directrices generales del desarrollo social, económico y del ordenamiento territorial de la entidad. En el Distrito Federal La Ley de Planeación del Desarrollo es la encargada de establecer los principios, objetos, atribuciones y facultades de los órganos de autoridad, regula el contenido mínimo de éste y de los demás programas; pero son las leyes especiales (en particular, la ley ambiental y la de desarrollo urbano), las que se encargan de desarrollar directrices y parámetros, adecuándolos a las particularidades que representan el desarrollo urbano y la ordenación ecológica del territorio.
- XII. La Ley de Planeación del Desarrollo formula el sistema de planeación para el Distrito Federal, regula las facultades y las formas de participación, primero, de los agentes que la integran (órganos de autoridad de la administración pública local) y después a los actores sociales (organizaciones sociales, grupos representativos y ONG'S) que la legitiman. Dispone que a la cabeza de este sistema se encuentra el Programa General, establece que los programas parciales, delegacionales y especiales, deberán guardar congruencia para con el programa general al mismo tiempo que deberán dictar los lineamientos.
- XIII. Ley Ambiental de Distrito Federal, tiene como objeto, establecer los principios de la política ambiental y regular el ejercicio de las facultades de la administración pública en materia de conservación, restauración y protección del medio ambiente. Considera al programa de ordenamiento ecológico como un instrumento de política ambiental y lo reconoce de utilidad pública para el desarrollo del Distrito Federal. En cuanto a la instrumentación del programa, regula las bases de coordinación y concertación a que están sujetos los órganos de autoridad en su formulación. Considera a este instrumento, al igual que la información y educación ambiental, como instrumentos preventivos para el cumplimiento y aplicación del programa.
- XIV. Los principios que establece (la Ley Ambiental) para la formulación de la política ambiental, no difieren en el fondo con los establecidos en la ley federal de la materia (ver capítulo I), en su conjunto, se encargan de regular las consideraciones que creen necesarias para el aseguramiento del desarrollo sustentable, estos principios, al reconocer que los ecosistemas y los elementos que lo componen, deben ser aprovechados de forma compatible y armónica de manera que se asegure su productividad óptima y sostenida, están asegurando el paralelismo con del desarrollo sustentable planteado por la política ambiental regulada a nivel federal por la LEGEPA.

XV. La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF), organiza al sistema de planeación, establece quiénes y cuáles son las atribuciones de las autoridades, regula los principios básicos mediante los cuales se llevará a cabo el desarrollo urbano, determina, mediante la clasificación y zonificación normativa, los usos, reservas y destinos de suelo y fija las normas básicas para planear, programar y regular el ordenamiento territorial del Distrito Federal. La planeación del Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial se concreta a través del Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales, que en conjunto constituyen el instrumento rector en esta materia y representan el sustento territorial para la planeación económica y social del Distrito Federal. Esta Ley dispone que las políticas, estrategias, objetivos, asignación de recursos, calendarios de ejecución, evaluación, modos de coordinación, consultas públicas sobre la totalidad de las acciones realizadas por la Administración Pública del Distrito Federal, serán establecidas en concordancia con el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Al regular el contenido de los programas, esta ley establece que el programa general se deberá sujetar a los lineamientos establecidos en el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano y de Ordenación del Territorio, siguiendo lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y con el Programa de Desarrollo del Distrito Federal. A diferencia de la ley ambiental, esta ley regula el contenido mínimo a que deberán sujetarse los órganos encargados para su elaboración.

XVI. El Plan Ambiental del Distrito Federal, paralelamente a la Ley de Desarrollo Urbano y a la Ley Ambiental, establece la línea de coordinación que debe seguirse en su instrumentación, propone en tratándose de ordenación ecológica y de desarrollo urbano, como estrategia, la incorporación de la zonificación de los usos de suelos propuestos por el programa de ordenamiento ecológico a los programas parciales de desarrollo urbano.

XVII. La coordinación institucional en el PGOETDF es el medio previsto por el orden jurídico de protección al ambiente, que faculta, determina y establece, órganos encargados, polígonos de actuación y criterios aplicables en el suelo de conservación.

XVIII. La instrumentación en materia de planeación ambiental se puede entender como la conjunción de distintos elementos que inciden en la formulación del programa ecológico. La coordinación en la instrumentación del programa, funciona como un mecanismo que tiene por objeto, delimitar áreas y establecer competencias. Dentro de la instrumentación, se distinguen etapas procesales, a saber: 1) Firma del acuerdo de coordinación, 2) Elaboración de términos de referencia donde se prevé el establecimiento del comité técnico y 3) Procedimientos de licitación y asignación del estudio. Una vez asignado el estudio técnico, los encargados de su elaboración, están sujetos a los lineamientos establecidos por el comité técnico, las fases metodológicas en que se subdivide el estudio técnico, versarán, siempre, en función de la estrategia de gestión que gira en torno a la coordinación y concertación social propuesta por el plan ambiental del Distrito Federal.

XIX. La PAOT es un órgano de autoridad que emite recomendaciones, su función se asemeja a la función de un ministerio público ambiental, conoce e investiga denuncias por la comisión de delitos ambientales, pero no cuenta (en tratándose de planeación ambiental), con las facultades necesarias para fundamentar el cumplimiento de sus recomendaciones,

es un órgano que concilia intereses entre particulares y de estos con la administración, pero no se sujeta, en su arbitrio, a disposiciones jurídicas que aseguren la protección ambiental, lleva a cabo visitas de inspección, pero no prevé los tiempos y garantías que justifiquen su actuar con apego al principio de legalidad.

XX. Desde la perspectiva con que se mire, el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Distrito Federal, puede ser entendido como un instrumento de política ambiental que requiere de una reforma integral que contemple su ejecución ya que legítima y condiciona la apropiación y el usufructo del suelo por los sectores público y privado, actores, que por su naturaleza, atienden a distintos fines e intereses. En el fondo, el estudio y comprensión de este programa esta condicionado al entendimiento de la naturaleza misma de esta relación.

**FALTA  
PAGINA**

**68|**

## Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa S. A. de C. V. 1996
- Arana, Federico. *Ecología para principiantes*. Editorial Trillas. Decimonovena impresión, México 1998.
- Bassols Batalla, Los Recursos Naturales en México. México, Editorial Universidad Obrera, 1988.
- Brañes, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. México, FUNDEA/FCE 2000.
- La responsabilidad Jurídica en el daño ambiental*. México, UNAM/IIJ/PEMEX, 1998.
- Castells, Manuel. *La Cuestión Urbana*. 10ª edición, Siglo XXI Editores, México 1985.
- Cortez Yacila, Héctor Manuel. *El Ordenamiento Territorial en Perú y el Ordenamiento Ecológico del Territorio en México*. FLACSO, México 2001.
- Diccionario enciclopédico editorial ESPASA-CALPE, S.A. Tomo XVI. Octava Edición, Madrid 1979.
- Diccionario Porrúa de la lengua española, Vigésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1993.
- Dietrerich, Heinz. *Nueva guía para la investigación científica*. Segunda reimpresión. Editorial Ariel, S.A. México 1997.
- Historia de México*. Tomo VIII. Miguel León Portilla Coordinador General. Editorial Salvat, México 1978.
- Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, traducción Eduardo García Máynez. UNAM, México 1995,
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, Decimonovena Edición, Editorial Porrúa S.A. México 1995.
- Zeromski, Andrzej *Principios de Ordenación Territorial*. Primer Congreso de Ordenamiento Ecológico del Territorio. INE. Universidad de Guadalajara. Tepatitlán Morelos, Jal., 28 al 30 de julio de 1999.

## Hemerografía

- Álvarez-Icaza Longoria, Pedro. *El Ordenamiento Ecológico del Territorio Nacional*. Desarrollo sustentable. Agosto 1999. Año I Vol. I. Número 5.
- Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, IIJ/UNAM. Nueva Serie, Año XXVI. No. 78 Sep-Dic 1993
- Ordenación del Territorio: la Perspectiva Nacional*, Acuerdo Nacional para la Ordenación del Territorio, Secretaría de Desarrollo Social. Noviembre 2002.
- Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1 de agosto de 2000
- Programa de Protección Ambiental del D. F. 2002-2006*
- Revista, *Desarrollo Sustentable*, Áreas naturales protegidas. Editorial SEMARNAP. Año 2.Vol 2 Núm. 14. Edición especial Día Mundial del Medio Ambiente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Leyes

*Código Penal para el Distrito Federal*. Editorial Porrúa Hnos. 57ª. Edición. México 1998.  
*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Porrúa, S.A. México 1998.  
*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Editorial Sista, México 1998.  
*Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal*, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de Abril de 2001.  
*Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente (LEGEPa)*. Editorial Porrúa Hnos. S.A. 13ª edición. México 1998.  
*Ley Ambiental del Distrito Federal*. Editorial Porrúa Hnos, S.A. 13ª edición. México 1998.  
*Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*. Editorial Porrúa Hnos. México 1998.  
*Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal*. Editorial Porrúa Hnos. México 1998.  
*Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, 27ª. Edición., México 1999

## Páginas Web

[www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx)  
[www.semarnat.gobierno.mx/portal/antecedentes.shtml](http://www.semarnat.gobierno.mx/portal/antecedentes.shtml)  
[www.paot.gob.df.mx](http://www.paot.gob.df.mx)  
[www.ine.gob.mx](http://www.ine.gob.mx)  
[www.unam.mx](http://www.unam.mx)  
[www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN