

INSTITUTO TECNOLÓGICO DE MINATITLÁN

“EFECTIVIDAD DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL
PARA EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO MUNICIPAL
Y REGIONAL EN EL ESTADO DE VERACRUZ”

CURSO DE TITULACIÓN ESPECIAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

INGENIERA AMBIENTAL

PRESENTA:

Yazmín Sánchez Vargas



MINATITLÁN, VER. OCTUBRE 2011

"2011, Año del Turismo en México"

SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR
DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR TECNOLÓGICA
INSTITUTO TECNOLÓGICO DE MINATITLÁN



SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN PÚBLICA

DIV. DE ESTUDIOS PROFESIONALES
COORDINACIÓN DE TITULACIÓN
OFICIO NÚM. 025/2011

ASUNTO: AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN
DE TRABAJO PROFESIONAL

26 DE OCTUBRE DEL 2011

C. YAZMIN SÁNCHEZ VARGAS

PASANTE DE LA CARRERA DE INGENIERÍA AMBIENTAL
PRESENTE:

Después de haber satisfecho los requisitos establecidos en el procedimiento académico para obtener el título en los Institutos Tecnológicos y de conformidad con la H. Comisión Revisora, me es grato autorizar la impresión de su Trabajo Profesional titulado:

"EFECTIVIDAD DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL PARA EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO MUNICIPAL Y REGIONAL EN EL ESTADO DE VERACRUZ"

Así mismo se le exhorta a seguir superándose Académicamente y poner en alto el nombre de la Institución.

ATENTAMENTE

LIC. MARIA ARACELI ROA GRANADOS
COORDINADORA DE LA OFNA. DE TITULACIÓN



c.c.p. archivo

Boulevard Institutos Tecnológicos S/N, Col. Buena Vista Norte, C. P. 96848, Minatitlán, Veracruz
Teléfono (01 922) 22 243 45, 22 2 43 39, Fax 22 243 36, e-mail: direccion@itmina.edu.mx
<http://www.itmina.edu.mx>



ISO 9001:2008
RSQC 580
Fecha de Terminación: 2012.08.22
Proceso Educativo



ISO 14001:2004
RSGA 057
Fecha de Terminación: 2013.12.21
Actividades, productos y servicios que
Realizan el personal y partes
interrelacionadas en el ITM



Dedicatoria y Agradecimiento.

Son muchas las personas especiales a las que me gustaría agradecerle su amistad, apoyo, ánimo y compañía en las diferentes etapas de mi vida. Algunas están aquí conmigo y otras en mis recuerdos y en el corazón. Sin importar en donde estén o si alguna vez llegan a leer estas dedicatorias quiero darles las gracias por formar parte de mi, por todo lo que me han brindado y por todas sus bendiciones.

Mami Tere, no me equivoco si digo que eres la mejor mamá del mundo, gracias por todo tu esfuerzo, apoyo y por la confianza que depositaste en mí. Gracias porque siempre has estado a mí lado. Te quiero mucho.

Papi Manuel, éste es un logro que quiero compartir contigo, gracias por ser mi papá y por creer en mí. Quiero que sepas que ocupas un lugar especial. Te quiero papá.

A mi **hermano Alfredo**, eres el mejor hermano que una gran hermana puede tener, gracias por contagiarme de tus energías y compartir OMNILIFE conmigo.

Martha, creo que no puede haber mejor cuñada que tú, gracias.

Raulito, aunque todavía no puedes leer, un día vas aprender y por eso también te dedico esta monografía, gracias por alegrar cada momento de mi vida, te amo.

A mi futuro sobrinito(a), que todavía eres un pedacito de cielo. Ya! tqm.

A todos mis amigos, sin excluir a ninguno, pero en especial a **Liz, Maura, Magda, Héctor, Norma**, mil gracias por todos momentos que hemos pasados juntos y por que han estado conmigo en esto echándome porras.

A todos mis *profes* de la carrera, mil gracias porque de alguna manera forman parte de lo que ahora soy. Especialmente a los cuatros que están en esto conmigo: **Esther, Rosa María, Dora, Ofelia**.

Al más especial de todos, a ti **Dios** porque hiciste realidad este sueño, por todo amor con el que me rodeas y porque me tienes en tus manos. Esta monografía para ti.

Yazmín.

INTRODUCCIÓN	1
OBJETIVO GENERAL	2
CAPÍTULO I. ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL	
1.1 Conceptos y definiciones sobre ordenamiento ecológico del territorio	4
1.2 Antecedentes del ordenamiento ecológico territorial en México.	5
1.3 Tipos de ordenamiento ecológico territorial	7
1.4 Etapas del ordenamiento ecológico territorial	9
CAPÍTULO II. INSTITUCIONES RELACIONADAS CON EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL	
2.1 Secretaría de medio ambiente y recursos naturales	24
2.2 Secretaría de desarrollo social	6
2.3 Secretaría del medio ambiente	30
CAPÍTULO III. MARCO LEGAL DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL	
3.1 Fundamento de la carta magna para el ordenamiento ecológico territorial	34
3.2 El ordenamiento ecológico territorial y los programas de desarrollo	36
3.3 Los tres órdenes de gobierno y sus atribuciones en el ordenamiento ecológico territorial	42
3.4 Bases legales para las diferentes etapas del ordenamiento ecológico	49

CAPÍTULO IV. CASOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL	
4.1 Ordenamiento ecológico territorial de la cuenca baja del río Coatzacoalcos	52
4.2 Fracaso de ordenamiento ecológico en el estado de Veracruz	54
4.3 Semarnat retoma ordenamiento ecológico en el estado de Veracruz	56
CONCLUSIONES	58
BIBLIOGRAFÍA	60

INTRODUCCIÓN

El Ordenamiento Ecológico Territorial (OET) tiene como propósito principal orientar la planeación del desarrollo. Para ello, integra y adecúa enfoques, métodos y procedimientos que permiten traducir las políticas de desarrollo en acciones concretas para resolver las problemáticas específicas que experimenta el territorio. En este sentido, el OET debe ser visto como un instrumento para el fomento del desarrollo de actividades productivas más convenientes, y no como un instrumento de control. En dado caso, se trata de revertir, recuperar y reorientar el desarrollo más adecuado para los municipios del estado de Veracruz.

Para la realización de este documento se revisó el marco normativo vigente y los instrumentos de política ambiental disponible y aplicable a los ordenamientos ecológicos territoriales a nivel regional y municipal del estado de Veracruz.

En el capítulo I se destacan los conceptos y definiciones de un OET, así como también los antecedentes más relevantes en México, así mismo se mencionan los tipos y la clasificación según la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y por último se citan las diferentes etapas de un OET.

En el capítulo II se mencionan las diversas instituciones relacionadas con el OET.

En el capítulo III se presenta un análisis del marco legal, las atribuciones de los tres órganos de gobierno y las bases legales para las diferentes etapas del OET.

En el capítulo IV se presentan casos de ordenamientos ecológicos territoriales a nivel regional y municipal del estado de Veracruz, se expone sobre la efectividad de los instrumentos de política ambiental y del marco legal aplicable, permite al escritor de esta monografía expresar su intelecto sobre el tema y su punto de vista sobre la contribución que tienen las leyes ambientales y los instrumentos de la política ambiental aplicable con respecto a OET.

OBJETIVO:

Analizar casos de ordenamiento ecológico municipal y regional en el estado de Veracruz para tener una visión más clara de la efectividad de la legislación Ambiental aplicable.

CAPÍTULO I.
MARCO TEÓRICO

I.I CONCEPTOS Y DEFINICIONES SOBRE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO

La ordenación del territorio es un proceso del espacio geográfico en el que interactúan los componentes de origen natural, social y económico. En él se expresan las diferentes formas de aprovechamiento de los recursos naturales, los procesos de transformación tecnológica y los resultados económicos de las prácticas productivas, así como el impacto de las políticas públicas.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) define al **Ordenamiento Ecológico** (OE) en la fracción XXIII de su artículo 3° como el “instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular e inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección al 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 de los mismos”.

Otra definición del OE dice que “es un instrumento de política ambiental para regular el uso del suelo y promover un desarrollo sustentable, y que pretende maximizar el consenso entre los sectores y minimizar los conflictos ambientales por el uso del territorio. El ordenamiento ecológico debe considerarse como un proceso de planeación continuo, participativo, transparente y metodológicamente riguroso y sistemático” (Ley de Planeación, 1983).

A continuación se presentan algunos conceptos relacionados con el ordenamiento ecológico territorial.

- 1) ***Aptitud del territorio*** es la capacidad del territorio para el desarrollo de actividades humanas.
- 2) ***Análisis de aptitud*** es el procedimiento que involucra la selección de alternativas de uso del territorio, entre los que se incluyen el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el mantenimiento

de los bienes y servicios ambientales y la conservación de los ecosistemas en el área de estudio.

- 3) **Actividades incompatibles** son aquellas que se presentan cuando un sector disminuye la capacidad de otro para aprovechar los recursos naturales, mantener los bienes y los servicios ambientales o proteger los ecosistemas y la biodiversidad de un área determinada.
- 4) **Áreas de atención prioritarias** es otro concepto, en el cual se observan las zonas del territorio donde se presenten conflictos ambientales, o que por sus características ambientales requieren de atención inmediata.
- 5) **Proceso de Ordenamiento Ecológico** es el conjunto de procedimientos para la formulación, expedición, ejecución, evaluación y modificación de los programas de Ordenamiento Ecológico.

1.2 ANTECEDENTES DEL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL EN MÉXICO

La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo 1972), marcó un hito a nivel global en cuanto a la necesidad de planear el uso de los recursos naturales y de regular el crecimiento de los asentamientos humanos.

Las primeras experiencias en nuestro país se originaron con la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en 1976, en ésta empezaron a considerarse los aspectos ambientales del desarrollo para la planeación de los usos del suelo del territorio.

Con esta ley, se establece una política ambiental de planeación de la cual se derivan los llamados “Ecoplanes” y los “Planes de Desarrollo Ecológico de Asentamientos Humanos”; éstos comprendían, entre otras partes esenciales la descripción del medio físico y biótico, su diagnóstico, la ubicación espacial de los problemas ambientales y las recomendaciones para su atención.

En 1982 la Ley Federal de Protección al Ambiente incluye por primera vez el concepto de Ordenamiento Ecológico, como instrumento básico de la planeación ambiental y en la Ley de Planeación de 1983, el gobierno federal continúa con su labor de planificación ambiental instrumentando proyectos de Ordenamiento Ecológico del territorio en zonas y áreas prioritarias para el desarrollo nacional. Con la Ley de Protección al Ambiente el Ordenamiento Ecológico no incorporaba la participación social y la falta de reglamentación dificultaba su aplicación.

Con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) de 1988, se fortalece el concepto de Ordenamiento Ecológico lo que permite el establecimiento de un marco básico de gestión integral del territorio y sus recursos, siendo una herramienta estratégica para la convergencia eficaz entre estado y sociedad.

En 1996 con las modificaciones a la LGEEPA, el Ordenamiento Ecológico adquirió su forma actual, y en su metodología se incorporaron conceptos de la teoría de sistemas para realizar los análisis relativos a las tendencias de deterioro, la aptitud territorial y las potencialidades de aprovechamiento de los recursos naturales.

Con la reciente publicación del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico (DOF del 8 de agosto de 2003), se definen con mayor claridad los objetivos y alcances, se fortalece la coordinación sectorial a través de acuerdos de voluntades, el Proceso de Ordenamiento Ecológico se institucionaliza mediante la constitución de un Comité de seguimiento representativo y plural y se transparenta a través de un registro electrónico denominado Bitácora Ambiental que permite dar cuenta de su avance. (Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico. 2006)

1.3 TIPOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL

En México existen diversos instrumentos de planificación y gestión que son aplicados a diferentes escalas de aproximación territorial, entre ellos; el ordenamiento ecológico del territorio, el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, el impacto ambiental , el ordenamiento pesquero y la acuacultura ordenada, las áreas naturales protegidas, entre otros. De éstos, el ordenamiento ecológico del territorio por su mandato normativo y su desarrollo técnico y conceptual, es el instrumento que permite articular y dar coherencia a los demás instrumentos relacionados con la Planeación Nacional del Desarrollo, así como promover una participación activa en la toma de decisiones.

La totalidad de las modalidades en las que se pueden presentar los ordenamientos, así como las características más sobresalientes de los mismos y la distribución de competencias. De esta forma, de acuerdo con lo que establece la LGEEPA en sus artículos 5° fracción IX, 7° fracción IX, 8° fracción VIII y los artículos 19 Bis al 20 Bis 7, las siguientes modalidades:

- Ordenamiento Ecológico General del territorio (OEGT)
- Ordenamiento Ecológico Regional (OER)
- Ordenamiento Ecológico Local (OEL)
- Ordenamiento Ecológico Marino (OME)
- El Ordenamiento Ecológico General del Territorio

Es formulado por la Semarnat en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, su elaboración técnica es responsabilidad del Instituto Nacional de Ecología y su proceso de gestión se encuentra a cargo de la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental. El Ordenamiento Ecológico General del Territorio tiene por objeto determinar:

- ✓ La regionalización ecológica del territorio nacional 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

- ✓ Los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, principalmente. (SEMARNAT,1997)

- Ordenamiento Local

Establece los criterios de regulación ecológica en los usos de suelo de un municipio, afín de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes, fuera de los centros de población

Los ordenamientos ecológicos locales son procesos de aplicación local, expedidos por las autoridades municipales y lideradas por los propios ayuntamientos, usualmente a través de la autoridad ambiental. (LGEEPA, 1996)

- Ordenamiento Ecológico Regional

Los programas de ordenamiento ecológico regional deben contener la determinación del área o región a ordenar, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, la determinación de los criterios de regulación ecológica para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, y los lineamientos para su ejecución, evaluación y seguimiento. Estos ordenamientos son atribución de los gobiernos estatales cuando abarcan dos o más municipios o la totalidad del territorio del estado y, estará bajo coordinación de la federación cuando la región involucra a dos o más entidades federativas. (SEMARNAT, 1997)

- Ordenamiento Ecológico Marino

Corresponde a la Semarnat, formular, expedir y ejecutar, en coordinación con las dependencias competentes, los programas de ordenamiento ecológico marino. Estos programas tendrán por objeto establecer los lineamientos y previsiones a que deberá sujetarse 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. (Semarnat, 1997)

1.4 ETAPAS DE UN ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL

El Proceso de Ordenamiento Ecológico es el conjunto de procedimientos para la formulación, expedición, ejecución, evaluación y modificación de los programas de Ordenamiento Ecológico.

Existen diversas propuestas técnico metodológicas que permiten definir el uso y manejo del territorio, pero es importante considerar que para lograr la congruencia en la ordenación del territorio en las diferentes modalidades, se recomienda consultar como punto de partida la siguiente información:

- La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
- El Reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico
- Las diversas leyes o regulaciones locales que rijan en la materia.

En la Figura 1 se muestra el esquema general del Proceso de Ordenamiento Ecológico:

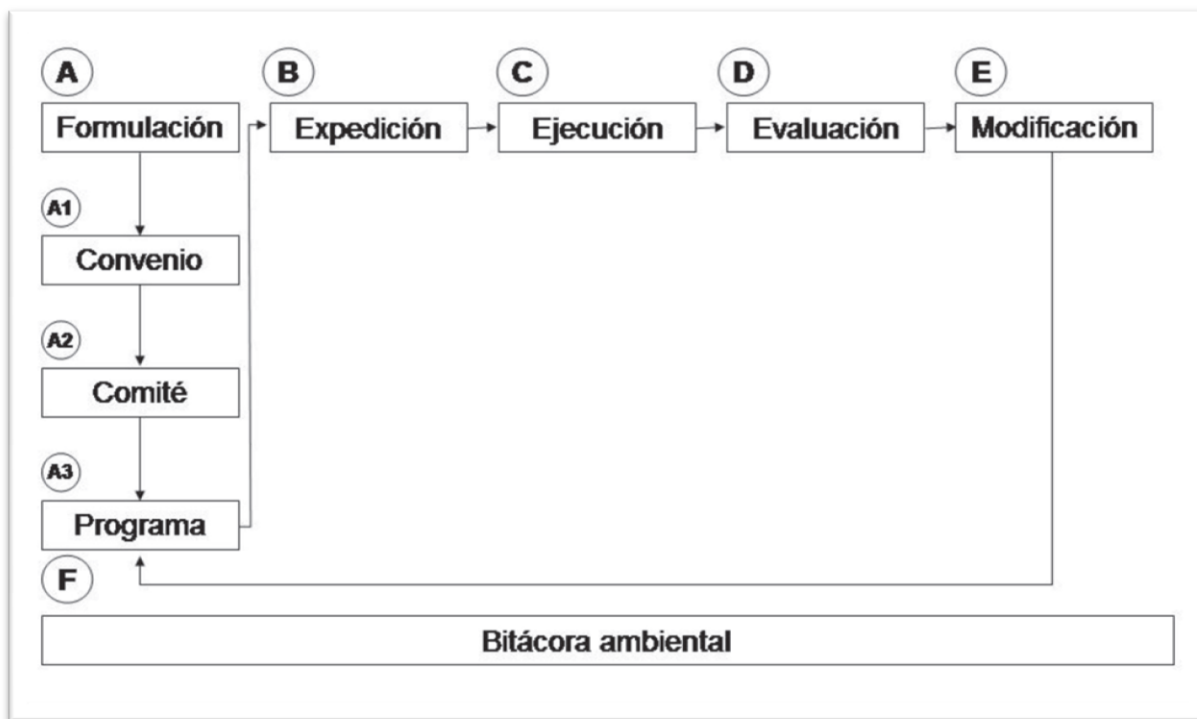


Figura 1. Proceso de Ordenamiento Ecológico

Las fases que forman parte del Proceso de Ordenamiento Ecológico son:

- A. Formulación
- B. Expedición
- C. Ejecución
- D. Evaluación
- E. Modificación

A. Formulación

La fase de formulación constituye el inicio formal del Proceso de Ordenamiento Ecológico, pues se crean e instrumentan los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, se promueve la participación social corresponsable, inicia el registro de información del Proceso de Ordenamiento Ecológico para garantizar la transparencia y acceso a la información, concluyendo con la integración de la propuesta del Programa de Ordenamiento Ecológico. Las actividades de esta fase incluyen:

- Suscripción del convenio de coordinación,
- Establecimiento del Comité de Ordenamiento Ecológico,
- Integración de la agenda ambiental,
- Inicio del registro del Proceso de Ordenamiento Ecológico en la Bitácora Ambiental, y
- Elaboración de la propuesta de programa (realización de Estudio Técnico).

Durante esta fase se establecen los mecanismos e instrumentos necesarios quedarán inicio y seguimiento al Proceso de Ordenamiento Ecológico. Entre ellos destacan: la celebración de un convenio de coordinación **(A1)**; la instalación de un órgano responsable de la conducción del Proceso de Ordenamiento Ecológico, denominado Comité **(A2)**; la formulación de bases técnicas (estudio técnico) que sustentará la propuesta del Programa de Ordenamiento Ecológico **(A3)**, y el diseño y construcción de la Bitácora Ambiental **(F)**, entendida como la herramienta para el registro del Proceso de Ordenamiento Ecológico que inicia en esta fase, y que se ejecuta a lo largo de todo el proceso.

A continuación se describen los incisos (A1), (A2), (A3) y (F) que se muestran en el esquema general del Proceso de Ordenamiento Ecológico, citado anteriormente.

(A1) Convenio de Coordinación.

Es un acuerdo de voluntades que permite a las partes que lo suscriben, la realización de obras y acciones de manera conjunta y coordinada, sin que ello comprometa las atribuciones que cada una de ellas tiene en la materia.

Se fundamenta en el marco legal y administrativo de las instancias firmantes, para establecer, entre sí, compromisos de diversa índole (financieros, técnicos, etcétera).

Los objetivos de este convenio son:

- Formaliza la participación de la SEMARNAT, otras instancias federales, las Entidades Federativas y de éstas con sus municipios en las cuestiones de su competencia;
- Institucionaliza la coordinación del Proceso de Ordenamiento Ecológico mediante la integración de un órgano denominado “Comité de Ordenamiento Ecológico”, el cual se encargará de su conducción, es decir, del seguimiento y evaluación de compromisos, la solución de controversias, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad;
- Determina la metodología del Proceso de Ordenamiento Ecológico, así como los indicadores, lineamientos y estrategias aplicables;
- Ejecuta las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios y a los sectores de la sociedad.

(A2) Comité de Ordenamiento Ecológico.

Es la instancia de coordinación entre las partes firmantes del convenio, con representación y participación democrática de los tres órdenes de gobierno, sus instituciones y las de la sociedad civil, con el propósito de lograr la congruencia de planes, programas y acciones sectoriales.

El objetivo del comité de ordenamiento ecológico es, coordinar la realización de las acciones y procedimientos materia del Convenio de Coordinación, así como el seguimiento y la evaluación del Proceso de Ordenamiento Ecológico a través de sus órganos ejecutivo y técnico.

(A3) Programa de ordenamiento ecológico.

Un Programa de Ordenamiento Ecológico es un documento que contiene los objetivos, prioridades y acciones que regulan o inducen el uso del suelo y las actividades productivas de una región. El propósito de estos programas es lograr la protección del medio ambiente, así como la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

El objetivo último es que, en el desarrollo de sus actividades, los diferentes sectores realicen un aprovechamiento sustentable que permita la conservación, preservación y protección de los recursos naturales de una región.

De acuerdo con el Reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico (DOF 2003), un Programa de Ordenamiento Ecológico está integrado principalmente por dos elementos:

- El Modelo de Ordenamiento Ecológico. Es la regionalización del área a ordenar y los lineamientos ecológicos aplicables a cada una de las regiones definidas.
- Las estrategias ecológicas. Para cada una de las regiones identificadas en el modelo, resultan de la integración de los objetivos, acciones y proyectos, así como de los responsables de realizarlos.

(F) Bitácora ambiental.

De acuerdo con el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico, la Bitácora Ambiental es la herramienta para registrar los avances del Proceso de Ordenamiento Ecológico.

La Bitácora Ambiental incluye información de todas las etapas del Proceso de Ordenamiento Ecológico, desde la fase de formulación hasta la etapa de modificación. En términos generales, una bitácora es un registro detallado de las acciones realizadas para lograr un objetivo determinado y del resultado que producen. A través de ella es posible conocer la secuencia de sucesos y las condiciones en que se desarrollaron, incluyendo las eventualidades y obstáculos, para alcanzar el logro del objetivo.

Mantener una Bitácora Ambiental sirve para varios propósitos, en primer termino, sirve para comunicar a otros los pormenores del Proceso de Ordenamiento Ecológico, de modo que puedan juzgar si se procedió de acuerdo con lo planeado y que criterios se utilizaron, así como para comprender los factores que intervinieron para que no se cumpliera el objetivo, de ser este el caso.

Sirve también para determinar el avance y acumular experiencia; para el responsable de un proceso, la Bitácora Ambiental le permite valorar que tan lejos esta el objetivo, determinar si procede en la dirección correcta y con el ritmo adecuado, comprender cuales han sido los errores y decidir que medidas tomadas con anterioridad pueden resultar eficaces para encarar condiciones similares en el futuro. Aun cuando un proceso de degradación no pueda ser revertido y no sea posible mas que atestiguar la perdida de un recurso, la Bitácora Ambiental tendrá la utilidad de describir objetivamente que ocurrió, como y por que.

B. Expedición

La expedición es la emisión de un acuerdo por parte del Ejecutivo federal, estatal o municipal, mediante el cual se decreta el Programa de Ordenamiento Ecológico (POE) y se publica en el Órgano Oficial de difusión respectivo (Diario Oficial, Periódico Oficial, Gaceta u otros).

Esta fase inicia una vez que ha concluido la formulación de la propuesta del Programa y ha sido validado por el Comité de Ordenamiento Ecológico.

Entre las acciones relevantes de esta fase destacan, la consulta pública del programa y la publicación del decreto en los órganos oficiales de difusión.

Es el procedimiento legal que deberá seguir la autoridad competente para decretar el Programa de Ordenamiento Ecológico.

Tiene dos propósitos:

- 1) Que los sectores que participaron en la formulación validen o manifiesten lo que a su derecho convenga, respecto de la propuesta final del programa que habrá de decretarse para su posterior ejecución.
- 2) Cumplir con las disposiciones jurídicas que establezcan las leyes en la materia para que el programa de Ordenamiento Ecológico se decrete y publique en los órganos de difusión oficiales que correspondan (Diario Oficial de la Federación, Periódicos Oficiales de las Entidades Federativas o Gacetas Municipales).

Es a partir de este momento que el Programa de Ordenamiento empieza a tener vigencia legal. En la Figura 2 se muestra un esquema general de esta fase.

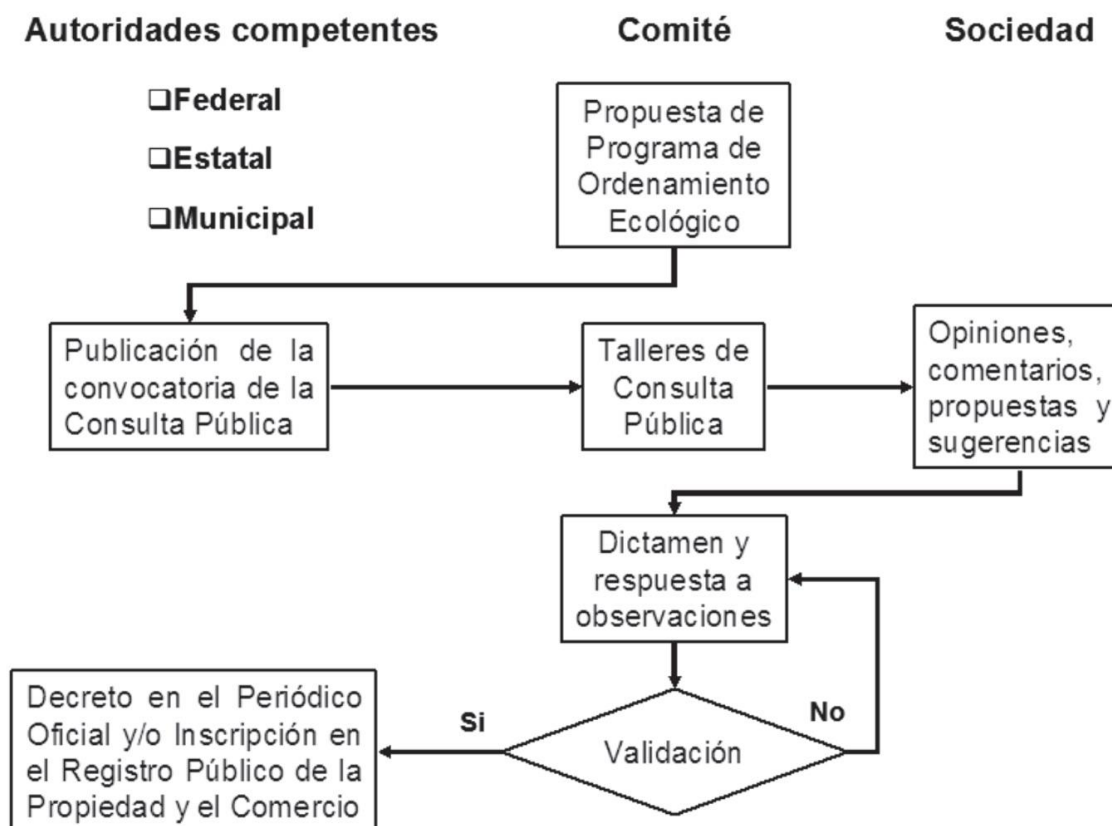


Figura 2. Expedición del Programa de OET.

✓ *Consulta Pública.*

La consulta pública es un procedimiento legal que el ejecutivo debe llevar a cabo previo a un decreto. La Ley de Planeación exige este procedimiento con el objetivo de que los diversos sectores de la población expresen sus opiniones y propuestas para su ejecución.

En todo Proceso de Ordenamiento Ecológico, con la concurrencia de los actores involucrados y en los términos de los convenios respectivos, se deberán llevar a cabo las siguientes actividades:

✓ *Publicación de la convocatoria.*

Publica en los medios de difusión oficial que correspondan, el aviso que indique el objeto de la convocatoria, las bases que establecen el tipo de información disponible, los sitios de consulta de la información del programa, los plazos y procedimientos de entrega de la información.

✓ *Talleres de consulta pública.*

Realiza talleres de consulta promueve la participación social corresponsable. Constituyen espacios en los que se intercambia conocimiento y experiencia de todos los sectores que inciden en la región en torno a los lineamientos y estrategias del Programa de Ordenamiento Ecológico que se pretende decretar.

Entre los objetivos que persigue el taller están:

- Presenta a los actores sociales, dependencias de gobierno y público en general la propuesta de Programa de Ordenamiento Ecológico, que incluye el Modelo de Ordenamiento Ecológico, sus Lineamientos Ecológicos y las Estrategias Ecológicas;
- Recibe en forma escrita u oral, según lo determinen los lineamientos de la consulta, las observaciones y propuestas o cualquier otro tipo de información relativa a la Propuesta de Programa de Ordenamiento Ecológico presentada;
- Analiza en el seno del Comité las observaciones, y propuestas que se hayan recibido en la etapa de Consulta Pública;
- Incorpora las observaciones y propuestas que el Comité juzgue pertinentes en el Programa de Ordenamiento Ecológico; y
- Da respuesta a los interesados de la forma en que sus observaciones, propuestas o información proporcionada en la Consulta Pública ha sido tomada en cuenta para enriquecer el Programa de Ordenamiento Ecológico.

✓ *Atención a las observaciones de la consulta pública.*

Las observaciones y modificaciones que sobre la propuesta del Programa de Ordenamiento Ecológico se emitan durante el proceso de consulta pública,

deberán ser presentadas por escrito, estar fundamentadas con argumentos sólidos que permitan su adecuado análisis por parte del Comité de Ordenamiento Ecológico y se registrarán en la Bitácora Ambiental.

Cada observación o propuesta se responderá por escrito y por medios electrónicos en forma de un dictamen que indique los criterios utilizados para decidir si se acepta o rechaza, con el apoyo de las instancias que de manera conjunta señalen los gobiernos locales y el Comité. En los casos de opiniones procedentes se deberá describir la forma en que serán incorporadas al programa de Ordenamiento Ecológico.

✓ *Decreto en el Periódico Oficial.*

Una vez discutido y aprobado el Programa de Ordenamiento Ecológico, su publicación en el Periódico o Gaceta Oficial del estado se efectúa a través de un decreto que expide el ejecutivo (federal, estatal y/o municipal), apoyado en las leyes locales y sus reglamentos.

El decreto deberá especificar el fundamento jurídico y administrativo que sustenta al Programa de Ordenamiento Ecológico; los lineamientos técnicos básicos para decretarlo (problemática ambiental a resolver y objetivos a cumplir por el Programa de Ordenamiento Ecológico); sus productos y anexos de ejecución.

El proyecto de decreto será sometido a la consideración de la Secretaría de Gobierno del Estado y/o cabildo municipal, quien integrará lo conducente al marco jurídico local aplicable al Programa de Ordenamiento Ecológico y recabará las firmas necesarias. Posteriormente, la autoridad competente solicitará al órgano de difusión oficial su publicación (la versión resumida del Programa de Ordenamiento Ecológico, los respectivos planos y demás documentos anexos).

Finalmente se integrará al Sistema de Información Ambiental del estado y al Subsistema de Información del Ordenamiento Ecológico de la SEMARNAT. El Programa de Ordenamiento Ecológico, una vez decretado, se convierte de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, y puede ser de observancia general para los sectores social y privado si es que este ordenamiento es de modalidad local.

C. Ejecución

La ejecución es poner en práctica el Programa de Ordenamiento Ecológico una vez decretado para apoyar la toma de decisiones. Las principales acciones a desarrollar en esta fase son: la instrumentación de las estrategias ecológicas; la coordinación de acciones sectoriales con otras instancias e instrumentos de planeación territorial; la difusión de la información mediante diversos mecanismos y el apoyo y asesoría a los estados y municipios.

Esta fase tiene por objeto promover la aplicación de las acciones, proyectos y programas identificados en las estrategias ecológicas para resolver y prevenir conflictos ambientales y lograr los lineamientos ecológicos. Por otro lado, también tiene la finalidad de emitir recomendaciones para promover que se incluyan las estrategias ecológicas en la ejecución de planes, programas y acciones de los distintos sectores de gobierno.

Una vez que se expide (decreta) el programa, las autoridades responsables del ordenamiento apoyadas por el Comité, llevarán a cabo una serie de acciones (técnicas, administrativas y financieras) para su aplicación y seguimiento. Entre ellas se incluye: apoyar y asesorar a la sociedad en general en la toma de decisiones sobre los usos adecuados del suelo y del manejo de los recursos naturales, así como en la localización de las actividades productivas y los asentamientos humanos, es decir, definir los lineamientos y estrategias generales de planeación para que otros instrumentos que inciden en el uso y manejo del territorio, definan sus políticas y estrategias específicas a la escala que corresponda (planes de desarrollo urbano, evaluación del impacto, riesgo ambiental, los programas de manejo de áreas naturales protegidas, entre otros); así como asesorar y capacitar a cuadros técnicos en los gobiernos locales y difundir el Programa y sus resultados.

D. Evaluación

La evaluación es una de las etapas más importantes del Proceso de Ordenamiento Ecológico, pues como lo establece el Reglamento de la LGEEPA en Materia de Ordenamiento Ecológico, está orientada a valorar dos cuestiones: 1) el grado de cumplimiento de los acuerdos asumidos en el Proceso de Ordenamiento Ecológico y 2) el grado de cumplimiento del Programa de Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico, es decir, la efectividad de los lineamientos y estrategias ecológicas en la solución de los conflictos ambientales.

Para el primer caso, no es necesario contar con un Programa de Ordenamiento Ecológico decretado, ya que el objetivo es tener una memoria histórica de las decisiones tomadas, los antecedentes técnicos, los argumentos que respaldaron la toma de decisiones, los compromisos, sus responsables y el cumplimiento de los mismos. Esta evaluación puede realizarse en cualquiera de las fases del Proceso de Ordenamiento Ecológico, ya sea en la formulación, la expedición, la ejecución, la evaluación o la modificación. En el segundo caso,, es necesario contar con un Programa de Ordenamiento Ecológico ya expedido, pues se requiere de cierta información básica

E. Modificación

✓ Causales de modificación.

La autoridad competente o el Comité pueden sugerir la modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico dependiendo de los resultados de la evaluación, de acuerdo a las siguientes situaciones:

✓ *El Ordenamiento Ecológico fue elaborado conforme al Reglamento*

En este caso, la modificación depende de la ocurrencia de supuestos, tales como:

- Surgimiento de nuevas áreas de atención prioritaria dentro del área del Programa de Ordenamiento Ecológico (por ejemplo, nuevos conflictos ambientales derivados de nuevos proyectos turísticos, urbanos, etc.).
- Los lineamientos y estrategias ecológicas ya no resultan necesarios o adecuados para la disminución de los conflictos ambientales y el logro de los indicadores ambientales respectivos.
- Diferencias de compatibilidad entre Programas de Ordenamiento Ecológico vigentes en una misma región.
- Los lineamientos y estrategias ecológicas ya no resultan necesarios o adecuados para lograr las metas establecidas en el Ordenamiento Ecológico o cuando existen contingencias ambientales que pongan en riesgo el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el mantenimiento de los servicios ambientales y la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad.

✓ *El Ordenamiento Ecológico no fue elaborado conforme al Reglamento.*

En esta situación, se considera lo siguiente:

- En caso de contar con algún convenio de coordinación suscrito entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales, éste deberá renovarse conforme al Reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico y establecer el Comité respectivo.

- Inicia el Proceso de Ordenamiento Ecológico conforme a los procedimientos y mecanismos establecidos en el Reglamento y las sugerencias del presente manual.
- ✓ Proceso de modificación.
- Identifica al promotor de la modificación.

El Comité tiene atribuciones para proponer la modificación de los planes, los programas y las acciones sectoriales, así como para plantear la necesidad de la suscripción de nuevos convenios o acuerdos de coordinación. A través de los mecanismos derivados del seguimiento del Proceso de Ordenamiento Ecológico, el acceso a la información de la Bitácora Ambiental y las páginas Web de las instituciones responsables, la sociedad también puede solicitar la modificación del programa.

✓ *Define el componente a modificar.*

Una vez que identifica al promotor, define el componente a modificar. Se puede tratar de las políticas de Ordenamiento Ecológico, los límites de las unidades de gestión ambiental, las estrategias ecológicas, los criterios ecológicos o cualquier otro elemento. En cualquier caso, hay que fundamentar con claridad el motivo de modificación.

✓ *Integra grupos de trabajo.*

Ya sea que la sociedad demande la modificación del programa o que el monitoreo identifique la desviación de los objetivos iniciales, el Comité acordará la integración de grupos de trabajo que analicen la propuesta de modificación. Los Secretarios tanto del Órgano Ejecutivo como del Técnico, serán los responsables de proporcionar al grupo de trabajo respectivo toda la información necesaria para formular el dictamen correspondiente.

✓ *Emite dictamen de modificación.*

Los dictámenes del grupo de trabajo serán sometidos para votación de los integrantes de los Órganos del Comité de Ordenamiento Ecológico. En el caso de procedencia del dictamen se deberá describir la forma en que las modificaciones serán incorporadas al programa de Ordenamiento Ecológico.

✓ *Periodos de revisión del programa.*

El periodo de revisión del programa de Ordenamiento Ecológico deberá sujetarse a las disposiciones del Convenio, Decreto o compromisos adquiridos por el Comité de Ordenamiento Ecológico.

Una vez que la autoridad responsable, en coordinación con el Comité, definen ajustan o reorientan el Proceso de Ordenamiento Ecológico, se lleva a cabo la modificación de los lineamientos y las estrategias del programa, para lo cual es necesario seguir el mismo procedimiento que se siguió para su formulación. La retroalimentación de experiencias y resultados, así como el comportamiento de los indicadores, señala el sentido de la adecuación, ya sea a través de la adaptación o la creación de nuevas estrategias y lineamientos, en función tanto de los cambios que hayan experimentado los ecosistemas como de los intereses de los gobiernos y sectores.

Con base en lo anterior, el Comité determina el periodo de tiempo que transcurrirá entre las revisiones del programa o las condiciones ambientales, económicas y sociales que deben imperar en el área de ordenamiento que justifiquen la revisión y, en su caso, la modificación del Programa.

CAPÍTULO II.

INSTITUCIONES RELACIONADAS CON

EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL

2.1 SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) es la dependencia de gobierno que tiene como propósito fundamental, constituir una política de Estado de protección ambiental, que revierta las tendencias del deterioro ecológico y sienta las bases para un desarrollo sustentable en el país.

Una política nacional de protección ambiental orientada a responder a la creciente expectativa nacional de proteger nuestros recursos naturales, e incidir en las causas que originan la contaminación, la pérdida de ecosistemas y de la biodiversidad.

Una política nacional acorde con la nueva etapa de convivencia política que caracteriza al país, donde el tema ambiental surge de manera importante y prioritaria para todos: la sociedad civil, las organizaciones sociales, las empresas y el gobierno, que ven los peligros que entraña la falta de cuidado del medio ambiente y la importancia que tiene éste para preservar y mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos.

Dentro de los atributos que tiene la SEMARNAT en un Ordenamiento ecológico territorial se encuentran

- ✓ Alcanza la protección y conservación de los ecosistemas, especies y genes más amenazados del país.
- ✓ Detiene y revierte la contaminación del agua, aire y suelos.
- ✓ Detiene y revierte los procesos de erosión y deforestación.

Crecimiento con Calidad:

- ✓ Asegura la incorporación de la variable ambiental como política de Estado en las actividades de la vida nacional (gobierno, empresas, sociedad).
- ✓ Promueve el uso sustentable de los recursos naturales (incluyendo la eficiencia en el uso del agua y la energía).

- ✓ Promueve una gestión ambiental integral y descentralizada.
- ✓ Fomenta el desarrollo y la adopción de procesos productivos y tecnologías limpias.
- ✓ Incrementa y fortalece la participación social y el acceso a la información en políticas y programas ambientales y de conservación.
- ✓ Desarrolla y fomenta la investigación aplicada para apoyar las actividades del Sector.
- ✓ Promueve procesos de educación, capacitación y comunicación para la preservación del equilibrio ecológico, la protección del ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
- ✓ Facilita la conducción integral de la política ambiental y de recursos naturales para la consolidación del desarrollo sustentable.
- ✓ Administra y preserva las aguas nacionales con la participación de la sociedad, para lograr el uso sustentable del agua.

Orden y Respeto:

- ✓ Garantiza el estricto cumplimiento y aplicación de la normatividad en materia ambiental.
- ✓ Asegura la rendición de cuentas a la ciudadanía, con eficacia, eficiencia y transparencia.
- ✓ Actividades sustantivas; (uso razonable del agua, separación de los residuos).
- ✓ Formula, conduce y evalúa la política nacional de medio ambiente y recursos naturales.
- ✓ Promueve y fomenta el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
- ✓ Promueve y fomenta la responsabilidad ambiental de los sectores productivos.

- ✓ Vigila el cumplimiento de la legislación ambiental y de los recursos naturales, así como promover mecanismos voluntarios para su cumplimiento.
- ✓ Desarrolla y fomenta la investigación en materia ambiental.
- ✓ Promueve y fomenta la cultura, la educación, la capacitación y la participación social en materia de medio ambiente y recursos naturales.
- ✓ Crea mecanismos e instrumentos para informar oportunamente a la sociedad en materia ambiental y de recursos naturales.
- ✓ Detiene y reverte el deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales.
- ✓ Asegura la integridad y operatividad a los componentes de la política ambiental en un marco de mejora institucional.

2.2 SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) tiene la misión de formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del Gobierno Federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en las materias de su competencia: lograr la superación de la pobreza por la vía del desarrollo humano integral incluyente y corresponsable; alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad; y mejorar las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos, mediante las políticas y acciones de ordenación del territorio, desarrollo urbano y regional, y vivienda.

La Ordenación del Territorio es una Política de Estado por lo que, en el marco del más estricto apego a los distintos ámbitos de acción y competencia, se pretende crear un marco de colaboración interinstitucional que permita la efectiva coordinación y la adopción de una visión integral con enfoque estratégico, así como presentar a la Soberanía Nacional y a la de los estados de la Federación los proyectos de Ley, de Reforma o de Adiciones que resulten necesarios para lograr la proyección, el desarrollo y el orden que México merece.

De esta manera, la SEDESOL, en su atribución sobre el desarrollo urbano-regional y la ordenación del territorio, conjuga los objetivos rectores señalados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y se plantea tres objetivos:

- Maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando su cohesión social y cultural.
- Integrar un Sistema Urbano Nacional en sinergia con el desarrollo regional en condiciones de sustentabilidad: gobernabilidad territorial, eficiencia y competitividad económica, cohesión social y cultural, y planificación y gestión urbana.
- Integrar el suelo urbano apto para desarrollo como instrumento de soporte para la expansión urbana por medio de satisfacer los requerimientos de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano.

Para cumplir estos tres objetivos, se presentan tres estrategias específicas altamente complementarias entre sí:

- Diseñar, proyectar, promover, normar y articular, en el contexto del Pacto Federal, una Política de Estado de Ordenación del Territorio y de Acción Urbana – Regional
- Diseñar, proyectar, promover, normar y coordinar, en el contexto del Pacto Federal, una Política Nacional de Desarrollo Urbano y Regional e impulsar proyectos estratégicos con visión integral en regiones, zonas metropolitanas y ciudades.
- Diseñar, promover, normar y articular en el contexto del Pacto Federal, una Política Nacional de Suelo y Reservas Territoriales.

La SEDESOL de México es la Secretaría de Estado a la que según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 32 le corresponde el despacho de las siguientes funciones:

Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la SEMARNAT y regular, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.

La SEDESOL establece, opera y da seguimiento a las políticas generales para el desarrollo territorial a nivel nacional, en coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, en su caso, con la concurrencia con los otros órdenes de gobierno en lo correspondiente al ordenamiento territorial. Promueve la participación de los sectores social y privado en las acciones relativas al ordenamiento territorial.

Elabora y difunde proyectos, investigaciones, diagnósticos y estudios sobre el desarrollo territorial nacional, de las mesoregiones y de las franjas fronterizas, así como de otras zonas del país relevantes para el desarrollo territorial nacional.

Las atribuciones más relevantes y que tratan sobre el ordenamiento del territorio se encuentran citadas en el Artículo 26, de acuerdo con el reglamento interior de la SEDESOL:

- ✓ Propone las orientaciones generales y estrategias de la política nacional de ordenamiento territorial, prevención y atención de daños en materia de infraestructura urbana y vivienda causados por fenómenos naturales, así como colaborar en la materia de desarrollo regional, con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios;
- ✓ Promueve y apoya la elaboración de los programas nacionales, estatales y regionales de ordenamiento territorial y la instrumentación de las acciones señaladas en dichos instrumentos;
- ✓ Participa en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del Programa Nacional que corresponde al ámbito de competencia de esta Dirección General;
- ✓ Elabora y difunde proyectos, investigaciones, diagnósticos y estudios de prospectiva sobre la estructura territorial y, en coordinación con la Unidad de Desarrollo Regional, del desarrollo sustentable de las regiones, así como respecto de las mutaciones y dinámicas territoriales, con el propósito de apoyar los programas y acciones en materia de ordenamiento territorial;

- ✓ Promueve, articula y coordina acciones intersecretariales tendientes a fortalecer el desarrollo territorial y la gestión integral de riesgos, así como diseñar e instrumentar mecanismos que propicien la congruencia de las acciones del Gobierno Federal en la materia;
- ✓ Elabora y actualiza, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, los programas de ordenamiento territorial de las franjas fronterizas y de las mesoregiones del país, así como promover la ejecución de acciones identificadas en dichos instrumentos;
- ✓ Fomenta la participación de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado en las acciones de ordenamiento territorial derivadas de los planes y programas correspondientes.
- ✓ Proyecta la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población.
- ✓ Promueve la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y el bienestar social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado.
- ✓ Asegura la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Economía así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (México); bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajeno a los objetivos institucionales.

2.3 SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE (SEDEMA)

La Secretaría de Medio Ambiente (SEDEMA) es la dependencia responsable de coordinar las políticas de preservación y restauración del equilibrio ecológico, cambio climático y protección del medio ambiente en el Estado de Veracruz.

De este modo la SEDEMA es una dependencia moderna, eficaz y comprometida con el estado de Veracruz próspero que se encuentra en plena armonía con el ambiente y utiliza de manera sustentable su patrimonio natural. Asimismo la SEDEMA diseña, promueve y ejecuta políticas públicas para la preservación y restauración del equilibrio ecológico; así como la mitigación y adaptación al cambio climático, en todos los sectores de la sociedad para conducir a al estado de Veracruz hacia un desarrollo sustentable.

Dentro de las atribuciones de la SEDEMA, conforme a la distribución de competencias que establece su reglamento interior, las siguientes:

- ✓ Formula la política de ordenamiento ecológico del territorio desarrollando, ejecutando y evaluando los programas correspondientes a través de la concertación con los municipios y todos los sectores sociales;
- ✓ Coordina con las autoridades competentes la instrumentación de los programas y las medidas para la preservación de los recursos naturales, la prevención de la contaminación, el ordenamiento y la limpieza de las playas, el mejoramiento ambiental de las actividades e instalaciones turísticas, así como la implementación de empresas del mismo ramo, sujetos a un sistema de indicadores de sustentabilidad;
- ✓ Formula, conduce, instrumenta y evalúa la política estatal en materia de equilibrio ecológico, protección al ambiente y cambio climático;
- ✓ Emite disposiciones administrativas en materia de equilibrio ecológico, medio ambiente y cambio climático, dentro de su esfera de atribuciones;
- ✓ Atiende los asuntos relativos a la preservación, conservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, así como aplicar los instrumentos de política ambiental de conformidad con las leyes, normas y demás disposiciones aplicables, en el ámbito de su competencia;

- ✓ Participa, en el ámbito de su competencia, en las acciones que realicen otras autoridades federales, estatales y municipales.
- ✓ Colabora en la atención de emergencias y contingencias ambientales, en los términos de sus atribuciones, así como proponer al Ejecutivo del Estado la adopción de las medidas necesarias para la prevención y el control de sus posibles efectos adversos sobre el entorno ecológico;
- ✓ Coordina, en el ámbito de su competencia, las acciones relativas a la formulación e instrumentación de políticas estatales para la prevención y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, la adaptación a los efectos adversos del cambio climático y, en general, promover el desarrollo de programas y estrategias de acción climática relativos al
- ✓ Desarrolla, ejecutar y evaluar, en el ámbito de su competencia, los programas correspondientes a las políticas en materia de cambio climático para su incorporación sectorial o intersectorial correspondiente;
- ✓ Coordina, en el ámbito de su competencia, con las demás autoridades la categorización, los criterios ambientales y las características funcionales de los productos y servicios considerados en esquemas de etiquetado ambiental y aquellos que ostenten un comportamiento ambiental adecuado;
- ✓ Coordina con las autoridades competentes la instrumentación de los programas y las medidas para la preservación de los recursos naturales, la prevención de la contaminación, el ordenamiento y la limpieza de las playas, el mejoramiento ambiental de las actividades e instalaciones turísticas, así como la implementación de empresas del mismo ramo, sujetos a un sistema de indicadores de sustentabilidad;
- ✓ Establece, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y los particulares cuando lo considere conveniente, el marco legal y normativo en materia de cambio climático;
- ✓ Fomenta la generación de información y conocimiento técnico-científico sobre los efectos del cambio climático y la variabilidad climática en el Estado, así como contribuir a la generación de capital humano capacitado en la mitigación de gases de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático;
- ✓ Fortalece la cultura ecológica mediante programas de educación ambiental;

- ✓ Impulsa el desarrollo y uso de tecnologías para aprovechar los recursos naturales y la protección del entorno ecológico bajo criterios de sustentabilidad, mediante políticas de estímulos e incentivos en coordinación con la Secretaría de Finanzas y Planeación;
- ✓ Promueve y proporcionar la transparencia de la información pública en materia ambiental;

CAPÍTULO III.
MARCO LEGAL DE ORDENAMIENTO
ECOLÓGICO TERRITORIAL

3.1 FUNDAMENTO DE LA CARTA MAGNA PARA EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Establece la obligación del Poder Ejecutivo para organizar un sistema de planeación democrática y al legislativo para legislar en la materia (artículo.26). Además, faculta al poder Ejecutivo para imponer las modalidades necesarias a la propiedad privada para que cumpla con el interés público (artículo 27).

El concepto de ordenamiento ecológico territorial que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) establece, brinda los elementos para hacer su caracterización jurídica y establecer su naturaleza. Los fundamentos constitucionales del Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) se basan en los principios que consagran los derechos, y los principios que señalan las formas de aplicación de éstos, a través de la creación de una serie de instituciones y organismos, así como el establecimiento de los mecanismos para su ejecución y cumplimiento.

El artículo 4º párrafo cuarto, es el artículo constitucional que establece en principio el derecho al medio ambiente adecuado, que toda persona tiene para su desarrollo y bienestar. Los artículos 14 y 16 constitucionales también son aplicables a la materia ambiental ya que señalan las medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento, así como la aplicación de la ley y la imposición de sanciones penales y administrativas.

El régimen constitucional mexicano en materia ambiental, y en especial para el caso del OET, permite una aplicación amplia y flexible de los principios constitucionales. Aunque estos principios no fueron formulados expresamente para estas materias, permiten hacer una nueva interpretación a la Constitución frente a nuevos fenómenos y retos.

El derecho al medio ambiente adecuado se establece en la Constitución en el artículo 27, párrafo tercero. Este enunciado regula la conservación de los elementos naturales susceptibles de apropiación y las acciones para evitar la destrucción de los recursos naturales, los daños que la propiedad pueda sufrir en

perjuicio de la sociedad desde 1917. Y a partir del 10 de agosto de 1987 se busca la preservación y restauración del equilibrio ecológico. Esto implica que el régimen ambiental constitucional es eminentemente patrimonialista y que se fundamenta en el establecimiento de modalidades a la apropiación de recursos naturales y en el régimen de bienes nacionales.

Por otra parte, el término desarrollo sustentable se incorpora en la Constitución en el artículo 25 de dos formas: como principio de la planeación nacional y como modalidad a la productividad.

Como principio de planeación nacional, se encuentra desde 1999 cuando se reformó la primera parte del artículo que señala que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, esto significa que el desarrollo sustentable es ahora parte de la política de Estado y que en consecuencia el Plan Nacional de Desarrollo (PND) deberá tener este carácter si se quiere que sea acorde con la Constitución.

La protección al ambiente como una nueva visión de Estado, ya había cambiado de sentido cuando fue recibida como materia autónoma en la Constitución en la reforma al artículo 25 de la Carta Magna en el año de 1983. El artículo 25 constitucional es el principio que fundamenta el derecho al desarrollo sustentable, que se concretiza a partir de la política ambiental y en su aplicación a partir de la imposición de modalidades a la productividad.

El fortalecimiento de las atribuciones del Municipio impulsado desde la Constitución, ha favorecido el papel de este ámbito de gobierno para la gestión ambiental. Las reformas al artículo 115 de la Constitución, han enriquecido el marco de competencia de los ayuntamientos, aunque por regla general en detrimento de las facultades propias de las entidades federativas.

El sistema de concurrencias que lleva necesariamente a un sistema de competencias, requiere de una figura constitucional que fundamente el que los tres ámbitos de gobierno lleven a cabo sus facultades en las materias denominadas “concurrentes”. Para ello se elevó a rango constitucional a los convenios de coordinación, que tiene como fundamento al artículo 116 que en su

fracción VII señala que “La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la presentación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que estos asuman la presentación de los servicios a la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”.

3.2 EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL Y LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, establece los objetivos rectores que guiarán la actuación de la política nacional; entre otros señala que el desarrollo social y humano debe realizarse en armonía con la naturaleza, y plantea una serie de estrategias que reconocen al ordenamiento territorial como el instrumento para lograrlo.

Los Planes y Programas Estatales y Municipales, establecen los lineamientos y regulaciones en congruencia con la Federación.

Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente

El decreto por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominado Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994 establece, en su artículo segundo, que dicho programa es de observancia obligatoria para las dependencias de la administración pública federal en el ámbito de sus respectivas atribuciones, y conforme a las disposiciones legales aplicables, será igualmente obligatorio para las entidades de la administración pública federal.

Este Programa sigue las premisas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a que la protección del medio ambiente representa una de las más altas prioridades del crecimiento, así como un requisito impostergable para dar viabilidad al proceso de modernización del país.

Con lo anterior se trata de compatibilizar el proceso general de desarrollo con el restablecimiento de la calidad del medio y la conservación y respeto a los recursos naturales.

El Programa consta de cinco capítulos. El primero contiene el diagnóstico. En él se describen las características geográficas del territorio, los elementos generales de la problemática ambiental y la situación actual de los recursos naturales y de cada uno de los componentes de la gestión ambiental; entre ellos, el ordenamiento ecológico. El segundo capítulo trata de los objetivos, como lo es hacer de la gestión ambiental uno de los instrumentos básicos para modernizar el desarrollo nacional. El capítulo tercero señala la estrategia general, la territorial y para la gestión ambiental. En el capítulo cuarto se establecen las metas, y finalmente, en el capítulo quinto se precisan los mecanismos para la atención de problemas específicos. De esta manera, habrá labores de coordinación, concertación e inducción.

Este Programa considera como elementos de la gestión ambiental a: el ordenamiento ecológico; el impacto y riesgo ambientales; el marco legal; la educación, capacitación y comunicación; el aprovechamiento de la ciencia y la tecnología; la participación social, y la cooperación internacional.

El Programa señala lo que se entenderá por "ordenar", en relación con el saneamiento y el orden urbano: "la organización del uso urbano del suelo, de tal forma que se garantice la protección ambiental a través del equilibrio que debe existir entre el desarrollo de las ciudades y el entorno natural, con la preservación y ampliación de las áreas verdes y el manejo de los residuos."

Por lo que se refiere a los objetivos, entre los principales se encuentra el de hacer del ordenamiento ecológico del territorio nacional un elemento eficaz de protección del medio ambiente, armonizando el desarrollo en su conjunto con la naturaleza del suelo:

- Procurar que los proyectos de obra y las actividades del desarrollo nacional se sujeten a criterios estrictos de cuidado ambiental;
- Fortalecer el marco jurídico ecológico con un enfoque integral, para impedir acciones que dañen el medio ambiente y los recursos naturales, entre otros.

En cuanto a la estrategia general, se pretende perfeccionar el trabajo de coordinación intrasectorial e intersectorial que ya se realiza en el seno de la Comisión Nacional de Ecología, en los comités interinstitucionales del gobierno federal, en los comités de planeación para el desarrollo estatal (COPLADES) y en otras instancias.

Una política es la descentralización, de tal manera que se impulsará la creación de regidurías ecológicas, a nivel municipal, las cuales serán el mecanismo jurídico-administrativo de mayor relevancia, para que en el ámbito regional, gobierno y sociedad atiendan en forma conjunta los problemas ambientales.

La estrategia para la gestión ambiental, en relación con el ordenamiento ecológico, promoverá que cada sector, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, establezca su propio sistema para ordenar las variables ambientales del área de su competencia. El mismo proceso tiene que darse en los órdenes estatales y municipales de gobierno, en coordinación con la Federación.

A través del ordenamiento ecológico, en congruencia con la política urbana y de descentralización del Sistema Urbano Nacional, se inducirá a la reubicación de actividades económicas, hacia localidades más aptas del territorio nacional. Para ello, se considerará la naturaleza del uso del suelo de las distintas regiones del país, y la disponibilidad y capacidad de las infraestructuras existentes.

El ordenamiento ecológico constituye el marco de referencia de la política ambiental, en el mediano y en el largo plazo. En ese ámbito se establecerá la vinculación con los programas de desarrollo en el plan nacional, regional, estatal o local. En consecuencia, se definirán los mecanismos para asegurar su

obligatoriedad en todos los proyectos oficiales. De esta manera, se llevará a cabo una correcta planeación del desarrollo que incluya la variable ecológica.

Por otra parte los Convenios o Acuerdos de coordinación y concertación. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), faculta a la Federación, a través de la SEMARNAT, para celebrar convenios o acuerdos de coordinación con los estados y la participación, en su caso, de los municipios, con la finalidad de que asuman las acciones que favorezcan la protección, la preservación y manejo sustentable de los recursos naturales.

Asimismo, como lo establece la legislación mexicana, los gobiernos federales, estatales y municipales podrán celebrar convenios de concertación o colaboración con los sectores social y privado para que participen en los procesos de planeación territorial.

Asimismo, el OET representa uno de los retos fundamentales en materia de desarrollo sustentable, promueve la maximización del consenso social y la minimización de los conflictos ambientales.

Para lograr la sustentabilidad ambiental es necesario coordinar acciones entre los tres órdenes de gobierno, de modo que se identifique la vocación y el potencial productivo de las distintas regiones que componen el territorio nacional. De esta manera, se orientarán las actividades productivas hacia la sustentabilidad ambiental. La prioridad se centrará en formular, expedir, ejecutar, evaluar y modificar, desarrollar y publicar los OET, incluyendo zonas costeras y marinas. Se pretende formular políticas para el manejo integral de los recursos naturales que permitan una estrecha coordinación entre estados y municipios, para concluir los ordenamientos ecológicos locales en las zonas con alto potencial de desarrollo turístico, industrial, agropecuario, acuícola y pesquero.

Con el ordenamiento ecológico general del territorio se pretende orientar las acciones, programas y proyectos de la Administración Pública Federal (APF) mediante la construcción de un esquema de planificación integral del territorio nacional que identifique, bajo criterios de sustentabilidad, las áreas prioritarias para la protección, conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de

los recursos naturales, así como las áreas con mayor aptitud para la realización de las acciones y programas de los diferentes sectores del desarrollo y la construcción concertada de los lineamientos y estrategias ecológicas coherentes con los planes y programas de la APF.

La coordinación institucional y los sectores de la APF estrechamente vinculados con el uso y manejo del territorio nacional promoverán la realización y/o instrumentación de ordenamientos ecológicos en áreas prioritarias del territorio nacional.

Sólo a través del ordenamiento se fortalecerá la sustentabilidad en mares y costas. Debe cuidarse que haya una constante recuperación de las especies marinas que se pescan y que se tenga una normatividad clara y transversal en cuanto al aprovechamiento sustentable y la conservación de recursos marinos y costeros, para que todos los sectores involucrados asuman el compromiso de protegerlos y conservarlos.

Fortalece la sustentabilidad de mares y costas a través del ordenamiento ecológico, conducirá a mantener y recuperar la riqueza natural de estas regiones. Esto requiere un esquema de planeación integral, que ordene y gestione el desarrollo de las actividades sociales y productivas como la petrolera, turística y pesquera. Asimismo, es necesario establecer herramientas y mecanismos para la prevención y adaptación ante la vulnerabilidad a la que están expuestos los ecosistemas y las poblaciones humanas.

El desarrollo de este instrumento de planeación ambiental generará reglas eficaces para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y permitirá establecer lineamientos para corresponsabilizar a los sectores sociales en su cuidado, en el crecimiento económico y en el mejoramiento de la calidad de vida de la población asentada a lo largo del litoral del país.

Propicia el desarrollo ordenado, productivo y corresponsable, así como la recuperación de los suelos nacionales con criterios de sustentabilidad, para aprovechar eficientemente su potencial a partir de su vocación.(D.O.F,2002)

El artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), establece que la planeación y la regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo. Estas estarán a cargo de manera concurrente de la Federación, las entidades federativas y los municipios, de acuerdo a la competencia que les determina la Carta Magna.

La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:

- I. El programa nacional de desarrollo urbano;
- II. Los programas estatales de desarrollo urbano;
- III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas;
- IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;
- V. Los planes de desarrollo urbano de centros de población, y
- VI. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados anteriormente y que determinan la Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.

Los planes o programas se regirán por las disposiciones de la Ley y en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables. La Federación y las entidades federativas podrán convertir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local.

3.3 LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO Y SUS ATRIBUCIONES EN EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL

Uno de los componentes naturales importantes en la determinación de la aptitud del uso del territorio lo constituye el suelo. Identificar su potencialidad y su deterioro permitirá identificar las áreas de mayor aptitud para la realización de las diferentes actividades sectoriales y promover la armonización de las competencias de los tres órdenes de gobierno para el uso del suelo.

De esta manera se recuperará y mantendrá la productividad de los suelos y el valor del patrimonio productivo de sus poseedores.

Primeramente se comentará sobre las atribuciones que tienen los tres órdenes de gobierno de acuerdo a lo que marca la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

El OET, atiende a dos tipos de normatividad, la ambiental que tiene como fuente legal a la LGEEPA y la urbana que tiene a la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). Se puede decir que se está frente a dos sectores que para el ordenamiento ecológico, requieren de mecanismos de coordinación. Así como lo urbano y lo ambiental tienen leyes distintas, en el ámbito de la organización gubernamental existen dos Secretarías que comparten la aplicación de las medidas relativas a lo urbano y a lo ambiental, estas son: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), para el caso urbano y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) para lo ambiental.

En materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, corresponde a la SEDESOL, conforme a la fracción decima, artículo 32 de la LOAPF, las siguientes atribuciones que se relacionan con la generación de suelo urbano y con aspectos ambientales:

- ✓ Proyecta la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades de la APF que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Ejecutivos Estatales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y

privado; esta facultad es la que se relaciona con la planeación y con el establecimiento de programas de ordenamiento ecológico tanto a nivel nacional, regional o local.

- ✓ Prevé a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la SEMARNAT y regular, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.

En la fracción décima, la coordinación con la SEMARNAT, es a partir de uno de sus organismos desconcentrados, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), que es la encargada de la dotación de agua a los municipios, para que ellos a su vez la distribuyan a las poblaciones. Cabe señalar que uno de los principales problemas a que se enfrenta la generación de suelo urbano, es precisamente la que se refiere a la prestación de servicios urbanos, ahí la importancia de coordinar entre la dependencia encargada de lo urbano y la que se encarga de dotar el agua, ya que a partir de esta combinación de facultades se puede inducir las formas de crecimiento urbano.

- ✓ Elabora, apoya y ejecuta programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la APF correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales;

En esta facultad se encuentra el fundamento legal del vínculo entre lo ambiental y urbano para la generación del suelo urbano y la que permite realizar las acciones previstas en los programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano.

Por su parte el artículo 32 bis de la LOAPF establece funciones en materia de ordenamiento ecológico a la SEMARNAT, dentro de las que destacan las siguientes:

- Formula y conduce la política nacional de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo

urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;

- Administra y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la federación con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógeno líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos.
- Promueve el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares;

A continuación se comentará sobre las atribuciones de los tres órdenes de gobierno de acuerdo a lo que marca la LGAH.

El artículo primero de la LGAH tiene dentro de su objeto el ordenamiento territorial y ecológico en las siguientes fracciones:

- I. Establece la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;
- II. Fija las normas básicas para planear el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

La LGAH define al Ordenamiento del Territorio (OT) de los Asentamientos Humanos como el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional, y deja claro que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centro de población, tenderán a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante:

- ✓ La vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población;
- ✓ El desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización;

- ✓ La distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio nacional;
- ✓ La adecuada interrelación socioeconómica de los centros de población;
- ✓ El desarrollo sustentable de las regiones del país;
- ✓ El fomento de centros de población de dimensiones medidas;
- ✓ La descongestión de las zonas metropolitanas;
- ✓ La protección al patrón de asentamientos humanos y de las comunidades indígenas;
- ✓ La eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en los centros de población;
- ✓ La creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación;
- ✓ La estructuración interna de los centros de población y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.
- ✓ La prevención y control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población.

Las atribuciones que en materia de OT de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Carta Magna.

En este mismo sentido deberán coordinarse la federación, las entidades federativas y los municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos.

La SEDESOL está facultada para el cumplimiento de la política nacional de OT de los asentamientos humanos y los convenios y acuerdos que suscriba el ejecutivo federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar en su caso, las medidas correctivas procedentes; y para formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de OT de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriba el

ejecutivo federal con los sectores públicos, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar en su caso, las medidas correctivas procedentes.

Conforme al artículo 13 de la LGAH en el programa nacional de desarrollo urbano, en su carácter sectorial, se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo. El artículo 14 establece las formalidades para la aprobación del programa Nacional de Desarrollo Urbano, éste será aprobado por el Presidente de la República mediante decreto y estará sometido a un proceso permanente de control y evaluación. Sus modificaciones se realizarán con las mismas formalidades previstas para su aprobación. La SEDESOL promueve la participación social en la elaboración, actualización y ejecución del programa nacional de desarrollo urbano, atendiendo a lo dispuesto en la Ley de Planeación.

Los planes o programas estatales y municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, según el artículo 15, con las formalidades previstas en la legislación estatal de desarrollo urbano, y estarán a consulta del público en las dependencias que lo apliquen.

La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimiento para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas es el siguiente:

- I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, difundándolo ampliamente;
- II. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencia pública para que los interesados presenten por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos que consideran respecto del proyecto del plan o programas de desarrollo urbano o de sus modificaciones;
- III. Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, durante el plazo que establezca la legislación estatal,

previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, y

- IV. Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones serán publicados en el órgano de difusión oficial del gobierno del estado y en los periódicos de mayor circulación de la entidad federativa o municipio correspondiente y, en su caso en los bandos municipales.

Los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad, en los plazos previstos por la legislación local. Las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los municipios en la esfera de sus respectivas competencias, harán cumplir los planes o programas de desarrollo urbano y la observancia de esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.

Cada estado elabora la legislación que permite administrar sus recursos y aprovecharlos de manera adecuada, tomando en cuenta las características del territorio. A continuación se comenta la atribución a nivel estatal que tiene la Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA) del estado de Veracruz sobre el OET.

Dentro de los principales atributos de la gestión del OET destaca la SEDEMA su visión prospectiva. El OET fortifica el carácter preventivo de la política ambiental, ayudando a minimizar sustancialmente costos futuros para el país mediante la construcción de escenarios y pronósticos basados en la aptitud, vocación, capacidad de carga y renovación de cada porción del territorio. Por otro lado, el OET previene y atempera potenciales conflictos sociales, al erigirse como mecanismo de solución de controversias y encauzar la participación social como medio para legitimar el proceso de ordenamiento territorial. El OET genera conformidad, compromiso y acuerdos entre grupos y actores sociales con intereses diversos. Existen espacios e instancias de participación social que atienden a este tipo de modalidad de ordenamiento, como son las diferentes cámaras, gremios y asociaciones de los sectores social y productivo, los comités de Planeación para el Desarrollo Sustentable, o los talleres de ordenamiento ecológico, entre otros.

El OET fomenta también la afirmación de la autonomía local e impulsa el desarrollo regional, ya que la legislación ambiental estatal faculta al Ejecutivo del Estado para decretar los ordenamientos ecológicos de competencia estatal y que hayan cumplido con el proceso metodológico establecido en la Ley Estatal de Protección Ambiental y el régimen de coordinación entre las autoridades estatales y municipales. Aunado a esto, el principio de subsidiariedad prevalece en la gestión del OET mediante la asistencia técnica de la federación a los estados y municipios en la formulación y operación de sus programas de ordenamiento.

Más importante aún es, tal vez, que el OET no es llanamente un proceso para recolectar y organizar información, sino más bien constituye una política integral que conduce de manera sustantiva a generar conocimiento de apropiación y utilidad pública sobre la localización, estado y capacidad de renovación de los recursos naturales, convirtiéndose en un componente de primer piso para apoyar en él otros proyectos, políticas y programas sectoriales de diverso perfil.

La política ambiental ha procurado modificar el enfoque de la gestión territorial de manera que el OET se convierta en criterio normativo que otorgue certidumbre a la toma de decisiones dentro de la planificación económica y social; que las decisiones en torno a las condiciones óptimas de gasto y asignación eficiente de recursos de un programa de desarrollo estén dirigidas por los espacios de oportunidad que permite una planeación territorial de largo plazo.

3.4 BASES LEGALES PARA LAS DIFERENTES ETAPAS DEL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

El sustento jurídico del OE se plasma en la Carta Magna, la LP y LGEEPA y su reglamento en materia de OE, así como en diversas leyes federales y locales. Tanto en la Carta Magna, como en la LOAPF, se establece un sistema de concurrencia entre los tres órdenes de gobierno, que sustenta la participación coordinada de las autoridades del ámbito federal, estatal y municipal de acuerdo con sus competencias.

Así mismo, hay leyes con injerencia en el proceso de OE, como la Ley General de Bienes Nacionales, que estipula los bienes de uso común y las atribuciones de cada ámbito de gobierno; y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual afirma que la información de carácter público debe ponerse a disposición de la sociedad.

De manera particular, el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (RLGEEPA) en materia de OE menciona las bases de actuación del gobierno federal en los ordenamientos y su competencia. Por su parte, en las leyes ambientales locales se indican los términos con base en los cuales los estados y municipios deberán formular y expedir los programas de ordenamientos ecológicos regionales y locales (art.20 Bis 4).

De acuerdo al art. 20 Bis de la LGEEPA, las etapas que forman parte del proceso de Ordenamiento Ecológico son:

- A. Formulación
- B. Expedición
- C. Ejecución
- D. Evaluación
- E. Modificación

- A. Formulación

Fase donde se plantean los mecanismos e instrumentos para llevar a cabo el OE:

- Firma del convenio de coordinación.

- Instalación del Comité de Ordenamiento Ecológico.
- Integración de la agenda ambiental.
- Diseño y construcción de la bitácora ambiental.
- Elaboración del estudio técnico.

B. Expedición

Es el proceso que debe seguir la autoridad para decretar el programa y darle legalidad al OE. Incluye la realización de la consulta a la ciudadanía y la publicación del Programa de Ordenamiento Ecológico Local (POEL).

C. Ejecución

Es la fase donde se aplica el OE como instrumento normativo y de planeación. En el primer caso, el gobierno utiliza el OE en el proceso de evaluación de proyectos de desarrollo o cambios de uso del suelo; en el segundo, se implementan estrategias ecológicas y criterios de regulación ecológica mediante la ejecución de programas de gobierno, la coordinación de acciones sectoriales y la aplicación de los instrumentos de gestión, para el cumplimiento de los lineamientos ambientales.

D. Evaluación

Es una de las fases más importantes, pues determina el grado de cumplimiento, tanto de los acuerdos del proceso de OE para reformular el programa, como de los lineamientos, estrategias y acciones.

Para evaluar se requiere registrar y dar seguimiento a las acciones y resultados del programa, con el fin de analizar el cumplimiento de las metas establecidas. Dicho seguimiento deberá basarse en indicadores definidos en el estudio técnico.

E. Modificación

Fase de retroalimentación de resultados, experiencias y comportamiento de los indicadores para realizar los cambios convenientes.

El POEL puede ser modificado cuando cambian las condiciones ambientales, económicas y sociales en el área de ordenamiento o cuando el programa no atiende con eficiencia los problemas y conflictos ambientales.

CAPÍTULO IV.

CASOS DE ORDENAMIENTO

ECOLÓGICO TERRITORIALES

4.1 ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL DE LA CUENCA BAJA DEL RÍO COATZACOALCOS

En la publicación del Diario Oficial de la Federación con fecha 25 de Julio de 2008 fue anunciado el ordenamiento ecológico territorial de la cuenca baja del río Coatzacoalcos.

En el cual se comenta que la biodiversidad depende casi completamente de la restauración ambiental, el documento señala que poner énfasis en la restauración, es reconocer la necesidad de conservar especies y procesos naturales y culturales.

Comenta que es primordial hacer énfasis que el ordenamiento ecológico es básico para llevar adelante la planeación del desarrollo y la solución de los problemas de pérdida de fertilidad de suelos de calidad y cantidad de agua, de cubierta forestal, de producción agropecuaria, forestal y pesquera.

Puesto que el resultado del diagnóstico ambiental, en donde la Cuenca Baja del Río Coatzacoalcos se caracteriza por contener una gran Biodiversidad, y considerando que algunos sitios de este sistema han perdido importantes atributos ecológicos funcionales clave de sus paisajes; la región ha sido impactada negativamente en sus componentes naturales, productivos, estáticos y sus servicios ambientales que actualmente genera. Por tal razón, se ha identificado como una zona que requiere ser objeto de ordenamiento ecológico.

La parte baja de la Cuenca, objeto de ordenamiento ecológico, presenta estuarios con remanentes de importantes ecosistemas de humedales: manglares, dunas costeras, selvas medianas perennifolias inundables y gran extensión de tulares, popales, nenúfares y lirios, que juegan un papel importante para la funcionalidad de la Cuenca.

Además por su ubicación, la dinámica costera resulta fundamental en una zona como la región de Coatzacoalcos, donde existen características geomorfológicas y oceanográficas particulares que influyen directamente en la existencia y

distribución de recursos renovables y no renovables de importancia para el país, así como el impacto que las actividades humanas ejercen sobre estos recursos.

Análisis del caso:

En el apartado anterior, se exhibe el caso del ordenamiento de la cuenca baja del río Coatzacoalcos, en el cual se menciona la gran biodiversidad que existe en el lugar, de igual manera menciona la pérdida de los importantes atributos ecológicos de esta región.

El lento avance en materia de la legislación ambiental, ha permitido que la parte baja de la cuenca del río Coatzacoalcos se vea seriamente afectada por la actividad industrial-portuaria, la extracción del petróleo y el crecimiento urbano desordenado. Aunado a esto, hay muchas cosas del propio entorno ecológico que han cambiado, a raíz de los desastres naturales ocasionados por los huracanes Karl y Matthew en septiembre del 2010, causando así un deterioro aún más agravante a los ecosistemas de esta zona antes referida.

Por otra parte se encontró que el ordenamiento ecológico de la Cuenca baja del río Coatzacoalcos requiere de una actualización, toda vez que se realizó hace ya varios años.

4.2 FRACASO DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO EN EL ESTADO DE VERACRUZ.

El martes 21 de Diciembre del año 2010 se presentó un informe en un periódico local del municipio de Coatzacoalcos, Veracruz, sobre el fracaso de ordenamiento ecológico de Veracruz motivo por el cual la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) retiró los fondos monetarios.

El proyecto para el ordenamiento ecológico del estado de Veracruz, realizado por autoridades, no fue aprobado por estar mal realizado y se tendrá que retomar en el 2011.

El informe comenta que esta dependencia federal retiró el financiamiento, a la que hasta antes de terminar el sexenio anterior era la Coordinación Estatal del Medio Ambiente, por no haber cumplido la meta establecida para dicho proyecto.

La relevancia del ordenamiento ecológico, estriba en que se pretenden establecer lineamientos para el desarrollo de la vivienda y la industria, de una manera ordenada y que no afecte zonas de riesgo.

Dos casos concretos de la utilidad de dicho ordenamiento, son las inundaciones que afectaron a "medio Veracruz" en septiembre pasado y la explosión de ductos de Petróleos Mexicanos (Pemex) en San Martín Texmelucan, Puebla.

El proyecto, según citan fuentes de la recién creada Secretaría del Medio Ambiente, estuvo a cargo de la jefa del departamento de Ordenamiento Ecológico de la dependencia estatal.

Funcionarios afirmaron que el proyecto tenía inconsistencias técnicas, es un trabajo que "no está concluido", sin soporte técnico y que además fue rechazado por "la nutrida participación ciudadana" con la que contó.

Explicó que se busca tener un instrumento de planeación del uso del territorio, que permita utilizar cada espacio, de acuerdo a sus características y contempla aspectos sociales diversos en los que tienen que ver indígenas también.

El ordenamiento ecológico debió terminarse en noviembre para que el gobernador del estado pudiera enviar un decreto al congreso del estado. Ahora –explicó la funcionaria federal- deberá "retomarse" en 2011 y tendrá que tomar en cuenta acontecimientos como el huracán Karl y la tormenta tropical Matthew.

Análisis del caso

El primer punto a comentar es que las autoridades responsables del ordenamiento apoyadas por un Comité, llevarán a cabo una serie de acciones (técnicas, administrativas y financieras) para su aplicación y seguimiento. Entre ellas se incluye: apoyar y asesorar a la sociedad en general en la toma de decisiones sobre los usos adecuados del suelo y del manejo de los recursos naturales, así como en la localización de las actividades productivas y los asentamientos humanos, es decir, definir los lineamientos y estrategias generales de planeación para que otros instrumentos que inciden en el uso y manejo del territorio, definan sus políticas y estrategias específicas a la escala que corresponda (planes de desarrollo urbano, evaluación del impacto, riesgo ambiental, los programas de manejo de áreas naturales protegidas, entre otros); así como asesorar y capacitar a cuadros técnicos en los gobiernos locales y difundir el Programa y sus resultados.

4.3 SEMARNAT RETOMA ORDENAMIENTO ECOLÓGICO EN EL ESTADO DE VERACRUZ

El martes 15 de marzo de 2011, se dio a conocer en un diario conocido en la localidad de Coatzacoalcos, Veracruz, que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) retomó el plan de Ordenamiento Ecológico del Territorio de Veracruz, que no se logró realizar en 2010, con la finalidad de delimitar las zonas donde no se pueden desarrollar proyectos urbanísticos.

Ese plan de Ordenamiento, fue encargado por la SEMARNAT a la desaparecida Coordinación General de Medio Ambiente del gobierno del estado, no obstante, el delegado de esa dependencia en Veracruz, informó que se han retomado los trabajos para dicho Ordenamiento con la recién creada Secretaría del Medio Ambiente de Veracruz.

Así, se establecerá “que se puede hacer y qué no se puede hacer” en el territorio veracruzano, evitando la construcción de zonas habitacionales, industriales, turísticas o zonas agrícolas en zonas de riesgo.

Comentó que pueden ocurrir casos de personas que ya tengan terrenos listos para construir y que entren en las zonas que quedarían prohibidas. En tales casos – dijo- los propietarios tendrán que acatar.

“A fin de cuentas la reacción va a ser de apoyo. No es una declaración sensible, lo podemos ver con todas las inundaciones y las desgracias que ha habido, si podemos evitarlas, evitémoslas”, afirmó, en referencia a las inundaciones de septiembre pasado.

-Si hubiera ya un plan de ordenamiento, ¿hubiera ocurrido lo que ocurrió en Veracruz?

“Desde luego que al no haber un dato demostrable, cualquier aseveración es arriesgada pero de lo que se trata con el ordenamiento es que haya la máxima seguridad para todo el mundo”.

Autoridades revelaron que, tras la suspensión del presupuesto para ese proyecto, “la intención” es que quede listo este mismo año retomando “lo bueno” que ya se hizo y desechando lo que estuvo mal.

Análisis del caso

Con la finalidad de mantener un nivel aceptable de calidad técnica en los procesos de Ordenamiento Ecológico, no cabe duda que las autoridades están poniendo empeño, pero es muy importante establecer un programa de capacitación a nivel regional, dirigido tanto a técnicos encargados de elaborar los Programas de Ordenamiento Ecológicos Territorial (POET), como a funcionarios de los tres órdenes de gobierno encargados de la revisión, expedición y ejecución de los POET, para fortalecer las capacidades de los grupos técnicos y de los gobiernos locales.

CONCLUSIONES

En beneficio de las generaciones por venir, es necesaria, urgente e impostergable la aplicación de una eficaz legislación ambiental en materia de ordenamiento ecológico territorial, con fines conservacionistas, con una clara vocación de uso sustentable de los recursos naturales, es necesario formar una conciencia ambiental a actuales y futuras descendencias con el fin de tener un mejor país en cuestiones ambientales a través de las dependencias e instituciones que les compete.

Este programa de ordenamiento ecológico tiene por objeto alentar un desarrollo congruente con políticas ambientales, que permitan la permanencia de sus recursos naturales, sin llegar al conservacionismo extremo o a un desarrollo sin límites que provoque deterioro y pueda conducir a la destrucción de la Cuenca Baja del río Coatzacoalcos.

En este documento, se presenta un análisis del marco legal aplicable al ordenamiento ecológico de la parte baja de la cuenca del río Coatzacoalcos, por lo cual se revisaron documentos entre los cuales se encuentran la carta magna, programas de desarrollo municipal y estatal, leyes, reglamentos, reglamentos internos de instituciones relaciones con el ordenamiento ecológico.

Así mismo se observó que los instrumentos de política que tiene a su disposición la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales sirven para conservar, proteger, restaurar y aprovechar de manera sustentable el suelo.

Se mencionaron casos reales de ordenamientos ecológicos que se realizaron dentro del estado de Veracruz, en donde se observa la falta de efectividad de la aplicación del marco legal y los instrumentos de política ambiental, y el menoscabo por parte de las autoridades para la aplicación de las leyes relacionadas con el tema.

Se puede concluir que para contar con un marco legal completo para la gestión y el diagnóstico prospectivo, se debe definir que cambia después de haber aplicado un Ordenamiento ecológico y asegurarnos que el ordenamiento realmente se utilice y se aplique y no sea nada más un documento en el cual se plasmen las ideas de mucha gente que lucha por tener una país absolutamente conservacionista ambientalmente hablando.

BIBLIOGRAFÍA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 2009
2. La Gestión Ambiental en México, 2005
3. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 2005.
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México. 2009
5. *Manual del proceso de ordenamiento ecológico*. México, 2006.
6. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Delitos Ambientales, Semarnat, México, 1997.
7. Semarnat, Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental, Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial, México, 2002.
8. Semarnat, Instituto Nacional de Ecología, Dirección General de investigación en Ordenamiento Ecológico y Conservación de los Ecosistemas, México, 2002.
9. SEMARNAT
10. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico. México, 2003.
11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
12. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148.pdf>

