

# ¿QUÉ NIVEL DE IMPORTANCIA TIENE EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA AMBIENTAL?

## 1. INTRODUCCIÓN

Al ir aterrizando en la Ciudad de México nos podemos dar cuenta que no solo es una ciudad maravillosa y grande, sino que además se encuentra sumamente poblada, y desgraciadamente escasa de áreas verdes y espacios libres. Es fácil ver que existen edificaciones por doquier y que los espacios libres son aquellos que ocupan las vialidades en su mayoría, y tan solo a lo lejos, y en espacios muy reducidos podemos apreciar la existencia de algunos parques y áreas verdes.

Y a todo esto, nos preguntamos si ello obedece a una planeación adecuada del desarrollo y una distribución urbana coherente y eficiente, o bien, si solo es una consecuencia de un crecimiento acelerado cuya planeación ha sido más bien sentido "correctivo" mas que "preventivo". La respuesta tendría que ser sí, pero desafortunadamente la mancha urbana creció a una velocidad mayor que lo que el marco regulatorio contemplaba, así como lo que hubiesen previsto las políticas públicas sobre crecimiento y desarrollo.

Es por ello que resulta de suma importancia entender y sobre todo analizar el papel tan importante que juega el Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) como instrumento de política ambiental previsto en nuestro marco regulatorio ambiental, pero más aún como un instrumento necesario para atender los problemas de desarrollo

sustentable a los cuales nos estamos enfrentando en México. No es casualidad que los efectos del cambio climático y de los fenómenos naturales como huracanes, ciclones y tsunamis, cada vez sean más acentuados e incluso mas severos, si hoy en día los ecosistemas son severamente afectados, explotados e incluso devastados por el hombre puesto que éste se ha encargado de terminar con los propios mecanismos de defensa que son inherentes a la naturaleza.

Es por ello que vale la pena hacer un análisis crítico y objetivo en el cual entendamos realmente el papel que juega el OET como un instrumento de necesario para preservar el medio ambiente, pero sobre todo, para



**Jeanett Trad Nacif,**  
Es asociada del despacho Celis Aguilar Álvarez y Asociados, donde se especializa en Derecho Ambiental, Derecho Energético y Cambio Climático. Es egresada de la carrera de Derecho de la Universidad Iberoamericana (2001-2006). En Mayo del 2010 obtuvo el grado de Maestra en Derecho (LL.M.) así como la certificación de Especialización en Derecho Ambiental por la University of California, Berkeley. Actualmente es profesora titular en la Universidad Iberoamericana de la materia de Derecho Administrativo II y lo ha sido también en la materia de Derecho Ambiental.

prevenir mayores daños a los ecosistemas y a la población, y mitigar los que hasta éste momento se han ocasionado.

## 2. ANÁLISIS SOBRE LA POLÍTICA ACTUAL EN MATERIA DE OET

Se dice que los instrumentos de política ambiental establecidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) se diseñaron con el objeto de ser mecanismos preventivos, cuando se trata de determinar la adecuada protección al medio ambiente y los recursos naturales. También es cierto que dichos instrumentos de política ambiental se encuentran ligados entre sí al resultar ser unos necesarios para otros. Sin duda, uno de los mecanismos más importantes que se encuentran previstos en la LGEEPA es el OET. Hoy en día el país y el mundo entero exigen políticas ambientales más estrictas, pero sobre todo, más efectivas puesto que los ecosistemas se han vulnerado en grados alarmantes y muestra de ello, son las catástrofes naturales que el mundo entero ha enfrentado en las últimas décadas.

La falta de una planeación adecuada respecto a la vocación de la tierra, sumado al crecimiento desmedido y poco ordenado de las manchas urbanas como es el citado caso de la Ciudad de México, ha traído como consecuencia que los ecosistemas en general, pero sobre todo en grandes centros de población, se vean casi extintos.

Para poder entender qué es lo que hace México al diseñar el OET, debe apegarse primero a lo que la LGEEPA establece en dicho aspecto. En primer lugar, debemos entender que el OET es considerado de utilidad pública, por lo que los intereses públicos deben prevalecer por encima de cualquier interés particular cuando se trata de aprovechar y proteger los ecosistemas en México.

Es así que el OET resulta ser el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos<sup>1</sup>.

En términos generales, lo que se busca mediante el OET, es que se determinen los usos del suelo en todos los espacios que comprenden el territorio nacional a efecto de determinar la compatibilidad que habría con los elementos que componen dichos ecosistemas/territorios, con las actividades que se puedan realizar en los mismos, buscando ante todo un desarrollo sustentable, sin que se comprometa la integridad de los mismos, pero tampoco, sin limitar el desarrollo de actividades.

Cuando se lleva a cabo dicha clasificación, considero que entre otras cuestiones, se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: (i) las características físicas, químicas y biológicas de cada zona del territorio que se clasifica, (ii) el entorno elementos naturales como flora y fauna silvestre que ahí habitan, (iii) grado de deterioro de dichos ecosistemas/territorios a efecto de saber si se debe implementar una mayor restricción o en su caso, determinar una mayor flexibilidad en

el tipo de actividades que se puedan desarrollar, y finalmente (iv) el valor que tienen dichos ecosistemas/terrenos no solo como patrimonio de la nación sino incluso como patrimonio de la humanidad considerando los elementos naturales que lo conforman.

Ahora bien, mediante este instrumento de política ambiental, se busca ordenar ecológicamente el territorio nacional, lo cual no será posible sin que previamente se evalúen las siguientes cuestiones:

1. La vocación del suelo o de la región;
2. Los ecosistemas que pudiesen llegar a existir en una zona;
3. Si existen características en un área determinada que nos permitan saber si hay ciertos desequilibrios ecológicos;
4. El equilibrio entre asentamientos humanos y sus condiciones ambientales; y
5. El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos y vías de comunicación y demás obras y actividades.

Para poder entender el nivel de involucramiento que tienen tanto el gobierno Federal, como los Estatales y Municipales, primero es importante señalar que de acuerdo al artículo 19 BIS de la LGEEPA, el OET puede ser (i) General del territorio; (ii) Regional; (iii) Local, y (iv) Marino, ya que el nivel de aplicación de los distintos programas que se creen con base al OET, dependerá precisamente de quién provengan los mismos y el alcance de aplicabilidad.

En primer lugar, cuando nos referimos al OET General del territorio y el Marino, estamos situándonos dentro del nivel de competencia de la Federación, quien a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) es la entidad obligada a elaborar dichos programas, incluso, con la obligación de incorporar a la sociedad para que ésta participe en su elaboración.

Ahora bien, cuando nos referimos al OET Regional, nos referimos a aquél que es competencia de los gobiernos del Distrito Federal y de los Estados, los cuales además pueden ser de dos tipos: (a) para un Estado en particular, o bien, (b) un ordenamiento para varios Estados. Finalmente, el OET local es aquél que es expedido por los municipios.

## 3. ANÁLISIS SOBRE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DEL OET.

Si existe una política nacional respecto a qué es y cómo debe desarrollarse el OET e incluso desde la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra prevista dicha ideología, es triste darnos cuenta que conforme pasa

<sup>1</sup> Artículo 3 Fracción XXIII de la LGEEPA.

el tiempo, las áreas verdes, parques, bosques y demás ecosistemas, que deberían considerarse con un nivel de protección y conservación relevante conforme a lo que los programas de ordenamiento ecológico dispongan, realmente no lo están, incluso se encuentran desapareciendo.

¿Pero qué es lo que realmente está ocasionando ésta pérdida y deterioro? ¿Tendrá alguna relación la regulación de desarrollo urbano con éste problema? La respuesta es afirmativa. Y entonces, ¿Hasta qué punto los programas de desarrollo urbano dentro de sus distintos niveles están siendo coherentes y sobre todo, enfáticos con los principios y políticas de protección establecidos en los programas tanto Nacionales como Regionales de OET, con aquellos expedidos a nivel Local y Municipal? O peor aún, ¿Qué es lo que sucede cuando disposiciones legales en materia de desarrollo urbano tampoco empatan con aquellos principios y políticas, y que además resultan ser los instrumentos clave para que puedan “flexibilizarse” las limitaciones y políticas establecidas en los diversos programas de OET e incluso por los programas de desarrollo urbano?

En éste sentido, existen diversos mecanismos mediante los cuales, desarrolladores de proyectos inmobiliarios han buscado diversas estrategias legales con el objeto de poder lograr la autorización de sus proyectos dentro de los diversos niveles de gobierno que intervienen, para emitir las autorizaciones correspondientes. Un ejemplo que sirve para entender ésta problemática es la inclusión de las figuras de “Sistema de transferencia de potencialidades”, “polígonos de actuación” así como los “cambios de uso de suelo” previstos en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) misma que fue recientemente publicada el pasado 15 de julio del 2010. A efecto de poder entender por qué figuras jurídicas como éstas llegan a ser factores que de cierta forma modifican el OET, me permito indicar lo que cada una de ellas significa.

De acuerdo a lo dispuesto por la LDUDF en el artículo 7, fracción XLVII, un polígono de actuación es la “superficie delimitada del suelo integrada por uno o más predios, que se determina en los Programas a solicitud de la Administración Pública, o a solicitud de los particulares, para la realización de proyectos urbanos mediante la relotificación y relocalización de usos de suelo y destinos”.

Por su parte, el sistema de de transferencia de potencialidad de desarrollo urbano es “un instrumento de fomento que permite ceder los derechos excedentes o totales de intensidad de construcción no edificados, que le correspondan a un predio, según la normatividad vigente aplicable, en favor de un tercero, sujetándose a las disposiciones del Reglamento de esta Ley, de los programas y a la autorización emitida por la Secretaría”.

Finalmente, el cambio de uso de suelo, se sujeta a un proceso exhaustivo mediante el cual distintos actores tanto de la sociedad como de la Administración pública intervienen a efecto de determinar si es viable el otorgamiento de una autorización de cambio de uso de suelo. Precisamente con la entrada en vigor de la LDUDF, se implementaron nuevos mecanismos mediante los cuales se fomenta la transparencia de las solicitudes a efecto de que quienes puedan resultar afectados por dichos cambios, lo hagan saber a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal para que ésta determine lo conducente.

Ponemos sobre la mesa estas figuras porque, si bien es cierto que dichas figuras se encuentran previstas dentro de un marco de legalidad, puesto que otorgan un derecho a los interesados de poder solicitar que se les otorguen dichas peticiones. Sin embargo, el hecho de que figuras como éstas se encuentren previstas en los ordenamientos, ello no significa que sean figuras adecuadas o de cierta manera sean del todo compatibles con lo previsto en un OET. Es decir, si



# SUSCRÍBASE

## Derecho Ambiental y Ecología.

DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA

TENDENCIAS DEL DERECHO  
AMBIENTAL

EL DERECHO AMBIENTAL AL DÍA

POLÍTICA Y GESTIÓN AMBIENTAL

AMBIENTE Y ECOLOGÍA

Av. Universidad 700 • 401, Col. Del Valle, Delegación Benito Juárez  
03650 Tel.: (55) 3330 1225 [www.ccej.org.mx](http://www.ccej.org.mx)

SUSCRIPCIÓN ANUAL EN MÉXICO \$290.00  
SUSCRIPCIÓN ANUAL EN EL EXTRANJERO 70 DÓLARES  
0 70 EUROS

(Escribir con letra de molde o máquina)

Nombre \_\_\_\_\_

Puesto \_\_\_\_\_

Empresa o Institución \_\_\_\_\_

Dirección (calle, número, colonia, ciudad, C.P.)  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Teléfono \_\_\_\_\_

Fax \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_

RFC (Si el domicilio fiscal es diferente favor de anotarlo)  
\_\_\_\_\_

Depositar a nombre de Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C. en la cuenta 4026454108 de HSBC enviando su ficha de depósito anexa a esta solicitud al fax 5330 1225 anexo a este formato, o enviar cheque a nombre del Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C.

previo a una solicitud de esta naturaleza ya existe un programa de ordenamiento territorial o programa de desarrollo urbano que prevea la determinación de los usos de suelo permitidos y compatibles, así como las restricciones que deben observarse para el caso de alturas, niveles y espacios libres que deban de dejarse dentro de un predio, lo cierto es que al existir este tipo de figuras, se abre la puerta para buscar la manera en que dichas restricciones no sean del todo aplicables a un proyecto, ya que existe la posibilidad de buscar una modificación. Tal es el caso de las mencionadas solicitudes de constitución de polígonos de actuación y las de cambio de uso de suelo.

Dichas figuras de cierta manera constituyen los medios por los cuales un desarrollador podrá modificar en su particularidad el uso de suelo y restricciones que se encuentran previstas en el programa de desarrollo urbano aplicable a su terreno. Mediante el polígono de actuación, lo que se busca es que se relocalicen los usos, ya sea en predios colindantes o predios ubicados en distintas zonas, con el objeto de obtener mayor flexibilidad para construir sobre uno de esos terrenos, es decir, si la restricción original es de cierto número de niveles y pisos, mediante la constitución de un polígono de actuación se logra incrementar ese número de niveles y alturas, a cambio de dejar mayor número de áreas libres y también, para sacrificar la potencialidad de construcción del segundo terreno.

Algo parecido sucede con el cambio de uso de suelo. Un desarrollador sabe que el uso de suelo aplicable a un terreno en particular tiene diversas actividades autorizadas así como restricciones para la construcción. Este solicita a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda que le autorice una modificación para su predio de tal manera que pueda realizar las actividades que tiene previstas y que el plan de desarrollo urbano en ese momento no le permite.

Insisto en aclarar que estas son figuras previstas en la propia LDUDF que otorgan el derecho de poder solicitarlas a efecto de cumplir con intereses particulares sobre el desarrollo. Sin embargo, el objeto de analizar casos como éste, es entender que la existencia de éste tipo de figuras, hace que la planeación y el OET sea variado de acuerdo a lo que originalmente fue determinado, atendiendo a las características de cada ecosistema y zona de que se trate, y con ello ya no se cumplan del todo los objetivos ni la protección que originalmente se previó en un plan de desarrollo urbano y el OET.

Desgraciadamente este tipo de cuestiones más la suma de un crecimiento desmesurado de las zonas urbanas, y la combinación de otros factores, han hecho que ciudades como el Distrito Federal se vean casi escasas por lo que hace a la existencia de parques, bosques, jardines, etc. Los intereses de particulares se han sobrepuesto al interés público, y concretamente, al bien jurídico tutelado que es la protección al ambiente.

Dadas las circunstancias a las que nos enfrentamos en ciudades como el Distrito Federal, es necesario que se implementen medidas más estrictas por lo que hace a la distribución del territorio y la clasificación de la vocación de los suelos, puesto que en la medida en que el crecimiento de la mancha urbana siga el mismo ritmo que hasta ahora ha tenido, y en la medida en que se permitan cambios de uso de suelo que violenten el equilibrio de los ecosistemas que hoy en día permanecen en ésta ciudad, es en la medida que se vean agotados la calidad de vida y los recursos naturales.

Por otro lado, otra problemática a la cual que nos enfrentamos seriamente, en el cual se ve violentado lo que el OET prevé, es en los casos en que desarrolladores, sobre todo, aquellos dedicados a proyectos turísticos ubicados en zonas ecológicas de suma riqueza y protección, determinan llevar a cabo la ejecución de sus proyectos sin que previamente hubiesen solicitado la autorización correspondiente en materia de impacto ambiental en términos del artículo 28 de la LGEEPA.

Para que un proyecto de ésta naturaleza pueda construirse y operarse necesariamente, requiere que se obtenga previamente la autorización en materia de impacto ambiental por parte de SEMARNAT, para que dicha autoridad determine entre otras cuestiones, las condiciones a las que debe sujetarse, pero sobre todo, que pueda evaluar la viabilidad del proyecto en la ubicación y zona propuesta considerando precisamente los elementos naturales y los ecosistemas en los que se ubicará éste.

Sin embargo, hoy en día es más común enfrentarnos a situaciones en donde desarrolladores no solicitan la autorización en materia de impacto ambiental, y deciden construir hasta que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) determine realizar una visita de inspección al terreno y que mediante dicha diligencia, detecte que el proyecto carece de dicha autorización. Desgraciadamente para ese entonces, el proyecto ya se encuentra sumamente avanzado o incluso concluido, y en consecuencia, los daños a un ecosistema ya fueron ocasionados, o peor aún, algún desarrollador incluso dañó o eliminó severamente ciertos ecosistemas que son hábitat indispensable para especies de flora y fauna. Inclusive hay casos en los que se llevaron a cabo acciones de tala de especies protegidas, como el mangle, el cual además de ser especie de flora protegida, es una barrera natural e indispensable para catástrofes naturales, y el albergue de cientos de especies de fauna silvestre.

En estos casos, ¿Bastaría con que se imponga una multa para poder restablecer el daño que se causó al ecosistema? O si se determina que se deben demoler las obras que se ejecutaron sin autorización, y a lo mejor, dichas obras se encuentran ubicadas dentro de un área natural protegida, ¿Cómo se podría cuantificar el daño ocasionado a dicho ecosistema?

Desgraciadamente este tipo de situaciones se vuelven más comunes, y aún y cuando la PROFEPA determine la

imposición de sanciones y medidas correctivas, jamás se podrá restablecer el equilibrio ecológico de un ecosistema, puesto que los daños en muchos casos son irreversibles, como el caso de la tala ilegal de mangle.

Es por ello que se insiste en resaltar la importancia del OET, porque su clasificación resulta indispensable para poder determinar el tipo de actividades que se pueden llevar a cabo dentro de una superficie específica y que con ello, en casos como en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, se analicen las características de dicha superficie y de sus ecosistemas, a efecto de (i) autorizar un proyecto considerando la imposición de medidas preventivas a efecto de mitigar daños a los ecosistemas, o bien (ii) prohibir del todo un proyecto, por considerar que el ecosistema podría ser vulnerado o dañado mediante la ejecución de un proyecto, o bien, que dicho ecosistema y territorio sea de tal riqueza e importancia que el desarrollo de actividades quedara totalmente restringido.

Es por ello que la evaluación del impacto ambiental como instrumento de política ambiental tiene relación estrecha y de suma importancia con el de OET, puesto que los elementos que se evalúan en el primero, deviene de lo que se encuentra previsto en el segundo. Por ello, si se llevan a cabo actividades sin autorización en materia de impacto ambiental, los daños a los ecosistemas y terrenos pueden ser invaluable e irreversibles.

#### 4. CONCLUSIONES.

Derivado de la problemática actual con la que se enfrenta el OET, es importante que cada uno de los niveles de gobierno determine e implemente las medidas necesarias para evitar mayores daños a los ecosistemas, ya que eso sumado con otros factores en los que intervienen desastres naturales así como los efectos del cambio climático, hacen que los impactos de éstos en combinación con esos factores, sean de gran dimensión, ocasionando mayores daños a la población y a los propios ecosistemas.

Si bien es cierto que en materia de desarrollo urbano las figuras que analizamos son figuras previstas en ordenamientos locales como es el caso de la LDUDF, lo cierto es que el seguir permitiendo que ese tipo de prácticas se den, hace que lo que se encuentre previsto en el OET no sea del todo compatible con las modificaciones autorizadas a proyectos.

Finalmente, en casos como el expuesto en materia de impacto ambiental, en los cuales se llevan a cabo proyectos inmobiliarios sin contar con autorización de impacto ambiental, y con ello, sin una evaluación previa de la combinación de dichas actividades con las características del OET, hacen que los ecosistemas sean severamente dañados y/o vulnerados por no haber determinado si un proyecto era viable en dicha ubicación, o bien, si los responsables de dicho proyecto debieron haber observado e implementado diversas medidas preventivas. ■