

## CAPÍTULO DÉCIMO

# FEDERALISMO AMBIENTAL A PROPÓSITO DE LOS CONVENIOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO

Karla Elizabeth MARISCAL URETA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La protección ambiental.* III. *Federalismo ambiental mexicano.* IV. *Convenios de ordenamiento ecológico del territorio.* V. *Consideraciones finales.* VI. *Fuentes de consulta.*

## I. INTRODUCCIÓN

Escudriñar el federalismo ambiental mexicano por medio del análisis de la figura de los convenios de coordinación, específicamente aquellos diseñados en materia de ordenamiento ecológico del territorio, nos permite adentrarnos en algunas características que lo vuelven interesante y complejo. El ordenamiento ecológico del territorio como instrumento de política ambiental plantea criterios y procedimientos para planear y evaluar riesgos y potencialidades previsibles a corto, mediano y largo plazo, y ofrece regular e incluso inducir el uso de suelo y el desarrollo de actividades productivas.

Las líneas que se muestran a continuación abordan el estudio sobre los procesos de ordenamiento o planificación territorial de carácter ambiental que pueden aprovecharse para el desarrollo social en México a partir de la coordinación que emerge del sistema federal, advirtiendo la conveniencia de consolidar un enfoque territorial, ecológico y participativo.

Algunas inquietudes e interrogantes sobre la efectividad del ordenamiento territorial ecológico en relación con las metas que plantea la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible dan motivo a realizar este trabajo, que sin pretender ser exhaustivo se traza el propósito de abordar la pertinencia del ordenamiento territorial participativo como alternativa para el desarro-

llo sostenible al amparo del modelo federal mexicano; con ello se aspira a advertir un alcance social y ecológico sobre el estudio de lo que algunos han llamado “el federalismo ambiental mexicano”.

Advertimos que el federalismo ambiental para México está concebido como una aproximación al significado y alcances de una cierta tendencia centralizadora; sin embargo, una oportunidad para fortalecer la descentralización —en la perspectiva que para regular el uso de suelo se debe tomar en cuenta lo local y regional— se reconoce en el desarrollo de los convenios de ordenamiento territorial, por lo cual nuestro objetivo general es el análisis de los convenios de coordinación en materia de ordenamiento ecológico del territorio, convencidos de que el desarrollo de facultades coordinadas que permiten la responsabilidad compartida puede ser una estrategia de protección compatible con el modelo sostenible, que enfatiza en que nadie se quede atrás, efectuando una lectura territorial desde lo local.

Se argumenta, se cuestiona y, en la medida de lo posible, se aporta a la reflexión sobre elementos que apunten hacia replanteamientos conceptuales y metodológicos en torno al ordenamiento territorial ecológico y participativo. Por ello, la base de la presente colaboración es la naturaleza del objeto de protección ambiental, que tiene desde luego una multiplicidad de matices, y se integra por aspectos sumamente técnicos y especiales, como aquellos que permiten el equilibrio ecológico y la sostenibilidad.

Una vez delimitado lo que entendemos como objeto de protección ambiental, intentamos mostrar nuestra comprensión sobre el federalismo ambiental en México y su desarrollo a través de la figura de los convenios de coordinación. El elemento crítico se presenta a partir del estudio a los convenios de coordinación en materia de ordenamiento ecológico del territorio locales y regionales, advirtiendo su estructura, requisitos, evolución, cualidades y áreas de oportunidad.

Resaltamos finalmente la necesidad de implementar una metodología de ordenamiento territorial que permita apreciar la diversidad social, económica y ambiental de México, y además pretendemos contribuir a la reflexión sobre el beneficio de un modelo de ordenamiento territorial ecológico y participativo como estrategia viable para la sostenibilidad y la inclusión de las comunidades menos favorecidas desde el punto de vista económico-social, resaltando la incorporación de la diversidad para el diseño de mejores instrumentos que verdaderamente respondan a las realidades y a los compromisos que vienen desde el orden internacional, como los objetivos de desarrollo sostenible, en donde un modelo de federalismo cooperativo nos parece una gran alternativa.

## II. LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

Es evidente que la relación entre el ser humano y el medio ambiente es vital; y, en ese sentido, se tiene el deber de preservar el equilibrio ecológico como antesala del derecho a un medio ambiente sano, adecuado o ecológicamente equilibrado, como una condición necesaria para la vida, el desarrollo y el bienestar del género humano, así como para el disfrute de otros derechos humanos.

Carmona Lara nos advierte que en el derecho ambiental lo que se salvaguarda son las circunstancias alteradas del estado natural, que causan conflictos en la sociedad, y por ello adquieren relevancia para su protección jurídica;<sup>1</sup> no obstante, para mantener el equilibrio ecológico se expiden normas y se diseñan procedimientos jurídicos de protección, que imponen obligaciones —generalmente de supervisión y control— a los órganos del poder público.

Los grandes debates dentro del derecho ambiental incluyen la perspectiva de advertir al medio ambiente como un sujeto, o como un objeto de protección; en este sentido, se cuestiona si lo importante es proteger al medio ambiente como un agente que presta servicios a las personas, ya desde la visión antropocéntrica, o bien protegerlo como un sujeto desde la perspectiva del biocentrismo; en cualquier caso, la protección jurídica reviste características especiales y complejas, que es necesario tomar en consideración al momento de diseñar normas jurídicas para su tutela.

En México, una reforma al artículo 4o. de la Constitución federal dada en 1999 permitió que se reconociera el derecho humano a un medio ambiente —pasando una evolución que va del adjetivo “adecuado” al adjetivo “sano”—.<sup>2</sup> Así, han surgido diversas estrategias de aproximación para la protección del medio ambiente como derecho humano.

Sobre el concepto de medio ambiente hay quienes dividen al medio ambiente en natural y artificial;<sup>3</sup> dentro de los elementos naturales encontramos

---

<sup>1</sup> Carmona Lara, María del Carmen, *Derechos del medio ambiente*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-SEP-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 34.

<sup>2</sup> En 1999 el artículo 4o. constitucional incorporó el derecho al medio ambiente adecuado, y en 2012 se modificó para hacer alusión al medio ambiente sano. Mariscal Ureta, Karla Elizabeth, *Medio ambiente sano. Derecho colectivo global*, México, Porrúa, 2015, p. 26.

<sup>3</sup> Bordalí Salamanca, Andrés. “Titularidad y legitimación activa sobre el ambiente en el derecho chileno”, *Revista de Derecho*, vol. IX, diciembre de 1998, pp. 43-64, disponible en: <http://revistas.uach.cl/html/revider/v9n1/body/art02.htm#r1>.

a la flora, la fauna, el aire, el suelo y el agua. El término “medio ambiente”, desde el punto de vista normativo en México coincide con el contenido doctrinal del medio ambiente natural.

Triffterer sostiene que el medio ambiente es todo aquello que de una manera positiva o negativa puede influir sobre la existencia humana digna o en una mayor o menor calidad de vida,<sup>4</sup> óptica que anuncia los efectos que pueden advertirse en el equilibrio ecológico por la degradación ambiental ocasionada ya por diversas circunstancias naturales como por aquellas inducidas por el ser humano a través de lo que se ha denominado “daño ambiental”.

La conducta y el desarrollo de ciertas actividades tienen relación directa con el bienestar ambiental; el ser humano debe aprender a relacionarse de manera inofensiva con el medio ambiente dada su dependencia con él.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) ha definido al medio ambiente como “el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”.<sup>5</sup> Esta definición se refiere a elementos susceptibles de interactuar entre ellos, y hace alusión a una relación de espacio y tiempo entre ambos. Asimismo, aunque de manera superficial, no deja de considerar a los elementos base (agua, aire, suelo, etcétera), como parte esencial de la materia que le da contenido al concepto. Ahora bien, nos parece que el contenido del concepto “medio ambiente” está dado a partir de los recursos naturales, la interacción entre ellos y la interacción con el ser humano.

Ante la lógica de la norma suprema, el punto de partida para la protección ambiental, y quizá lo más relevante de las bases constitucionales en materia ambiental, es el reconocimiento del derecho al medio ambiente sano y las perspectivas para su protección, siendo así el punto de partida de la tutela ambiental, que implica el sostenimiento del equilibrio ecológico, y para ello se hace necesaria la protección a los elementos naturales del ambiente.

---

<sup>4</sup> Triffterer, Otto, *Die Rolle des Strafrechts beim Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland*, citado por Bacigalupo Zapater, Enrique, “La instrumentación técnica-legislativa de la protección penal del medio ambiente”, *Estudios Penales y Criminológicos*, núm. 5, 1980-1981, pp. 191-214, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2104216>.

<sup>5</sup> Cámara de Diputados, artículo 3, LGEEPA, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148\\_050618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de sus facultades para emitir tesis aisladas y jurisprudencia, ha determinado que “este derecho humano se fundamenta en la idea de solidaridad que entraña... en este contexto, la idea de que la obligación prevalece sobre la de derecho, pues estamos ante responsabilidades colectivas más que prerrogativas individuales”;<sup>6</sup> asimismo, ha establecido que “el derecho humano a un medio ambiente sano posee una dimensión individual..., pero también cuenta con una dimensión colectiva”.<sup>7</sup>

Dada su importancia, la tutela ambiental impone deberes de actuación a los órganos públicos por mandato constitucional; asimismo, acompañan a la tutela ambiental principios como los de prevención, precaución, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, sustentabilidad y congruencia, los cuales se configuran a fin de normar las conductas en orden al uso racional y de conservación del medio ambiente.<sup>8</sup> A la par, las bases constitucionales del derecho ambiental mexicano advierten obligaciones concretas para la tutela efectiva del medio ambiente sano, la preservación del equilibrio ecológico y la protección de los elementos naturales.

Rodríguez Rescia ha señalado el deber de retribuirle a la naturaleza el cuidado, la conservación y la preservación para mantener el equilibrio y garantizar la vida de las generaciones,<sup>9</sup> deber que se reconoce en el texto del artículo 4o. de la Constitución federal de México, que para ello establece facultades a la Federación, a los estados y a los municipios.

El ordenamiento ecológico del territorio (OET) es un instrumento para la planeación y gestión del territorio, que puede abonar a avanzar en el logro de un desarrollo sostenible y consolidar la protección del derecho al medio ambiente sano mediante la construcción de estrategias para mantener el equilibrio ecológico. La LGEEPA reconoce al OET como una política para un proceso de planeación territorial, que definitivamente para tener éxito requiere del aprovechamiento de las estructuras de gobierno para su fin, así como del sistema federal, que puede fungir como un conducto para el desarrollo y la protección ambiental.

---

<sup>6</sup> Tesis 1a. CCLXXXIX/2018, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 61, diciembre de 2018, t. I, p. 309.

<sup>7</sup> Tesis 1a. CCXCII/2018, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 61, diciembre de 2018, t. I, p. 308.

<sup>8</sup> Tesis 1a. XXVII.3o.15 CS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 55, junio de 2018, t. IV, p. 3092.

<sup>9</sup> Rodríguez Rescia, Víctor, “El derecho al medio ambiente en el sistema interamericano de protección de derechos humanos”, *Revista de Derechos Humanos*, Guatemala, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de San Carlos, núm. 11, 2004, p. 61.

### III. FEDERALISMO AMBIENTAL MEXICANO

El federalismo, concebido como una forma de Estado que tiene su origen en un pacto de unión entre estados que antes eran soberanos y mediante un convenio-pacto crean un superorganismo con facultades generales para todos y reservando atribuciones para ejercer en la jurisdicción local,<sup>10</sup> ha transitado por el pensamiento de teóricos como Tocqueville, Kelsen, Hamilton, Madison y Jay. Así, se ha extendido la comprensión del concepto a la perspectiva de sistema, en donde distintas entidades se asocian para organizarse con una figura central a la que se le otorgan facultades, en tanto las partes se reservan lo que consideran les permite disfrutar de su soberanía en la jurisdicción territorial que les compete.

Ahora bien, el federalismo de nuestros días revela diferentes matices; la separación total de funciones y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno se está transformando en modelos de federalismo más cooperativo, donde existe una integración basada en modelos de colaboración y coordinación;<sup>11</sup> en algunos aspectos de tal transición México avanza más lento que otros países pese a que diversos sectores advierten la conveniencia de la evolución en el modelo.

En el devenir histórico se aprecia que el sistema federal mexicano ha tenido un alto grado de centralización. La competencia legislativa del Congreso federal se ha ido ensanchando paulatinamente, y factores como el desarrollo del presidencialismo y la ocupación de un mismo partido en la posición más alta del Ejecutivo durante décadas han abonado a la concentración de facultades en la esfera federal.

Se puede decir entonces que el federalismo mexicano es producto de adecuaciones, revisiones y adaptaciones históricas de modelos doctrinarios, esquemas institucionales, correlación de fuerzas políticas y necesidades socioeconómicas, que han derivado en una forma de gobierno sui generis.<sup>12</sup> En este orden de ideas, se aprecian tres momentos históricos sobre el federalismo en México.

El primero de ellos es conocido como el federalismo fundacional de 1824, que no emerge de entidades libres que se asocian en igualdad de condiciones conforme al modelo norteamericano y europeo; el segundo, el federalismo liberal de 1857, que establece una esfera de soberanía propia de

---

<sup>10</sup> Gallardo García, Martín, *El desequilibrio fiscal en el federalismo mexicano: la capacidad tributaria del municipio*, México, Universidad Juárez del Estado de Durango, 2017, p. 63.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 294.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 298 y 299.

la Federación, distinta a la esfera soberana de los estados, y finalmente, el tercero, llamado “federalismo unitario”, se caracteriza por concentrar en el gobierno federal un amplio número de facultades y potestades fiscales, jurisdiccionales, económicas y sociales, avalado en la doctrina del nacionalismo, en el establecimiento de una fórmula política de homologación Estado-Federación-Poder Ejecutivo federal.<sup>13</sup>

En contraste, Serna de la Garza referencia que el Estado federal se puede caracterizar por lo siguiente:

- 1) La existencia de órganos de poder federales (o centrales) y órganos de poder locales (o regionales) con autonomía garantizada por la Constitución.
- 2) La distribución constitucional de competencias entre los órganos centrales y los órganos locales.
- 3) La existencia de alguna forma de representación de las entidades locales en el gobierno federal y de participación en la formación de la voluntad federal.<sup>14</sup>

Estimamos que el Estado federal existe ante la presencia de las características señaladas (agregamos que independientemente de su génesis). Ahora bien, la escala en que se desarrollen cada una de ellas identifica a nuestro parecer al tipo de federalismo que se sigue; en el caso mexicano, para la materia ambiental nos parece cercana al federalismo unitario a pesar de que recientemente se han realizado esfuerzos por desarrollar acciones coordinadas.

Barceló, tomando en consideración la fórmula de Elazar, señala que el federalismo combina los principios de autogobierno y gobierno compartido entre los distintos estados sujetos a una Constitución suprema, que representa la unión.<sup>15</sup> Así, por virtud de lo que se prevé en el pacto federal, las partes ejercen el gobierno de forma compartida, en esencia con cierto equilibrio, aunque las tendencias políticas y hasta sociales determinen los grados de coordinación o colaboración.

Al respecto, Serna de la Garza identifica que el régimen constitucional de las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano admite cuatro modalidades básicas, a saber: 1) coordinación como principio de organi-

---

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 4.

<sup>15</sup> Barceló Rojas, Daniel A., *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 1.

zación, 2) coordinación como título competencial formal o procedimental, 3) coordinación como fórmula de cooperación, y 4) concurrencia como título competencial material.<sup>16</sup>

En este sentido, nos parece que las modalidades que se presentan dependen mucho de la calidad de las relaciones entre los tres órdenes de gobierno, es decir, de si en realidad los gobiernos locales son fuertes o en cambio responden a conductas estratégicas y oportunistas de intereses particulares o de partido. De igual manera, si el gobierno federal interactúa sobre las bases del modelo federal cooperativo o bien a partir de un esquema de jerarquía, en donde se centraliza en aras de la fortaleza presidencial, no es el federalismo en sí el que funciona o no, sino la forma en cómo se desarrolla el modelo.

En algunas áreas se puede presentar cierta tensión al advertir una situación particular sobre el rol de las entidades federativas respecto al gobierno federal. Esto sucede en casos ambientales con determinada regularidad. Algunos acontecimientos de naturaleza política, histórica y hasta económica han dado vida a lo que también se ha llamado nuestra federación centralizada.

Hernández Trillo comenta que un federalismo ambiental bien diseñado presenta las siguientes características:

- i. Las atribuciones y obligaciones en materia ambiental están bien definidas;
- ii. la distribución de costos y beneficios se encuentran bien delimitados y debidamente financiados; y,
- iii. la coordinación entre los órdenes de gobierno se den mediante mecanismos efectivos.<sup>17</sup>

Así, si estas características se presentan con distintos matices, el éxito del modelo federal se vincula en mucho con tales matices. En el campo de lo ambiental, Carmona Lara advierte que los principios para los instrumentos de tutela ambiental en el caso mexicano son:

- Coordinación, colaboración, consenso, mediación y arbitraje.
- La estrategia de la mezcla de instrumentos de tutela ambiental, incluyendo los límites, parámetros y prohibiciones.
- Abrir posibilidades participativas.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, p. 105.

<sup>17</sup> Hernández Trillo, Fausto, *Federalismo ambiental en América Latina: una revisión*, Santiago, CEPAL, 2015, p. 20, disponible en: [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/39661/S1501129\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/39661/S1501129_es.pdf).

<sup>18</sup> Carmona Lara, María del Carmen, *op. cit.*, p. 36.

Como apreciamos, la coordinación es un eje necesario para la protección ambiental. Ahora bien, en el caso mexicano el reparto de facultades entre estados y Federación se establece al tenor del artículo 124 de la Constitución, en donde lo que no esté expresamente reservado a la Federación puede desarrollarse por las entidades federativas. La concurrencia para México se desdobra en la posibilidad de que el Congreso de la Unión expida una norma en la cual establezca el reparto de competencias entre los distintos órdenes de gobierno; en el caso de la materia ambiental, tal circunstancia tiene lugar en la LGEEPA.

Si se trata de las competencias ambientales pese a que la LGEEPA hace una distribución de competencias entre la federación, los estados y los municipios, se advierte que uno de los grandes retos para la aplicación del derecho ambiental mexicano es precisamente la definición clara de las autoridades que deben intervenir para dar solución a los casos ambientales.<sup>19</sup>

La fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional se encarga de establecer la distribución de competencias en materia ambiental, lo que debe entenderse como una norma programática que confiere potestades al Congreso federal para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.<sup>20</sup> Asimismo, la fracción X de ese mismo artículo también advierte facultades federales para legislar sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, energía eléctrica y nuclear,<sup>21</sup> entre otros aspectos, actividades que definitivamente son objeto de control ambiental.

Por cuanto a los municipios, es el artículo 115 constitucional el que señala sus facultades específicas para hacerse cargo de ciertas funciones y servicios públicos, tales como los siguientes: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) alumbrado público; c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques y jardines y su equipamiento, así como seguridad pública.<sup>22</sup> Sobre este tenor, se advierten diferentes problemáticas particulares derivadas de

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 88.

<sup>20</sup> Cámara de Diputados, artículo 73, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_110321.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf).

<sup>21</sup> *Idem*.

<sup>22</sup> Cámara de Diputados, artículo 115, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_110321.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf).

cada función o servicio público que se debe prestar, y mucho tiene que ver con el sistema de coordinación fiscal vigente, así como con las características de cada municipio, su diversidad y las enormes brechas entre unos y otros, por lo que se cuestiona seriamente la eficiencia de la actuación municipal al respecto.

Con relación a las restantes bases constitucionales del derecho ambiental mexicano, también encontramos señalamientos expresos de facultades; por ejemplo, el artículo 25 constitucional prevé en términos de la rectoría económica del Estado, que ésta debe ser integral y sustentable; para ello, obliga a las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencias, a implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia. Asimismo, advierte que tanto el plan nacional de desarrollo como los planes estatales y municipales deberán observar el principio de sustentabilidad.<sup>23</sup>

El artículo 26 constitucional, en términos de la planeación democrática, mandata que será el Ejecutivo quien establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo; para ello habrá de celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas para la elaboración y ejecución del plan nacional de desarrollo.<sup>24</sup>

Asimismo, el artículo 27 constitucional establece la propiedad originaria de la nación sobre los elementos naturales del medio ambiente, y determina que es el gobierno federal el que tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Tratándose de las entidades federativas y municipios, señala que éstos tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos, y podrán en sus respectivas jurisdicciones, determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. Además, se prevé que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Cámara de Diputados, artículo 25, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_110321.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf).

<sup>24</sup> Cámara de Diputados, artículo 26, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_110321.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf).

<sup>25</sup> Cámara de Diputados, artículo 27, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_110321.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf).

Finalmente, la LGEEPA, considerada ley marco ambiental, como ley general, tiene entre sus propósitos establecer el sistema de facultades ambientales entre los órdenes de gobierno, en función de la facultad del Congreso federal para legislar sobre normas que busquen el equilibrio ecológico. En este sentido, establece que la federación, los estados y los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de conformidad con la distribución de competencias que se prevén en la misma Ley.

Carmona Lara reconoce que en caso de las facultades ambientales, la concurrencia nunca se trata de un ejercicio simultáneo de competencia, sino de la ocupación emergente de una materia federal por parte de los estados miembros; asimismo, que salvo lo que determina como facultades específicas, la LGEEPA utiliza en ocasiones categorías de rango abierto, que confunden sobre quién tiene la competencia; por ejemplo, cuando establece lo siguiente: política general, criterios ecológicos generales, hechos que por su naturaleza y complejidad requieren de la participación de la Federación.<sup>26</sup>

En materia de federalismo ambiental existen algunos problemas que no son exclusivos de México. Por ejemplo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha detectado que tanto en China como en países de América Latina —Brasil, Argentina y México— se identifica lo siguiente:

- 1) Falta de coordinación entre órdenes de gobierno.
- 2) En ocasiones lo ambiental no está muy especificado en las Constituciones federales; es decir, hay una indefinición de competencias.
- 3) No existen mecanismos ni instrumentos en manos de los estados y los municipios para poder ejercer mejor la tarea ambiental. Esto incluye no sólo atribución de competencias, sino mecanismos de financiamiento y una estructura legal que les dote de instrumentos para castigar las violaciones a la ley.<sup>27</sup>

En consecuencia, en lo ambiental las entidades federativas sólo pueden actuar sobre aquellos aspectos que constitucionalmente no han sido reservados a la Federación, o bien sobre aquellos aspectos que el Congreso Federal les delegó en la LGEEPA. Sin embargo, la propia LGEEPA advierte la posibilidad de celebrar convenios para áreas específicas entre los diversos

---

<sup>26</sup> Carmona Lara, María del Carmen, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y concordancias*, México, Profepa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 23 y 24.

<sup>27</sup> Hernández Trillo, Fausto, *op. cit.*, pp. 34 y 35.

órdenes de gobierno, como en el caso del ordenamiento territorial a través de lo que se ha llamado “el ordenamiento ecológico del territorio”; no obstante, subsiste la tendencia a centralizar y, en algunos casos, la indefinición y la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación.

La coordinación favorece aspectos como el fortalecimiento de la democracia, en tanto que procura asegurar la participación de la población y de sus representantes políticos, el reconocimiento a la identidad por cuanto a la conciencia sobre la existencia de las identidades regionales; a la vez, permite analizar las tendencias y desarrollos de los fenómenos económicos, ecológicos, sociales, culturales y relacionados con el medio ambiente.

#### IV. CONVENIOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO

La ordenación del territorio (OT) ha experimentado una evolución significativa. Como política de Estado e instrumento de planificación, nace vinculada a la consolidación del Estado de bienestar en la década de los treinta, y se generalizó como disciplina científica y política de Estado de naturaleza técnica, económica, social, ambiental y administrativa a partir de 1960. Un antecedente importante fue la puesta en marcha en Estados Unidos del Plan integrado de gestión del Valle de Tennessee, creado bajo la administración Roosevelt, para la recuperación de los suelos y demás recursos naturales en esta unidad regional, conformada por una superficie de diez millones de hectáreas a recuperar.<sup>28</sup>

En Europa, surge asociada a la planificación urbanística, en casos como Suiza y demás países alpinos, y se centró en corregir los problemas de accesibilidad y conectividad que los elementos geográficos (geomorfológicas y de paisaje) imponían a estas regiones. Finalmente, en 1983 el Consejo de Europa enuncia, a través de la Carta Europea para la OT, cuatro principios básicos o estrategias en materia territorial que deberán guiar el accionar de los Estados miembros, a saber:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, con una clara tendencia a la eliminación de las grandes inequidades en el nivel de vida de las poblaciones.
- La mejora de la calidad de vida, mayor accesibilidad de la población a los equipamientos colectivos y en la mejora de las infraestructuras.

<sup>28</sup> Sanabria Pérez, Soledad, “La ordenación del territorio: origen y significado”, *Revista Terra Nueva Etapa*, vol. XXX, núm. 47, enero-junio de 2014, p. 14.

- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, que haga compatible la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos y su conservación, así como el respeto a las diversidades, formas y estilos de vida local.
- Por último, la utilización racional y equilibrada del territorio, definiendo los usos aceptables para cada tipo de suelo.<sup>29</sup>

Como puede observarse, la OT está unida a la planificación y al surgimiento de normas para dar respuesta a dos actuaciones públicas, como el urbanismo y la planificación socioeconómica de vocación regional, también para prevenir riesgos.

En México, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano da lugar a la llamada Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, que promueve la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país. La Ley en comento define a la OT como una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental.

La OT se basa en la determinación del potencial del territorio terrestre y marino en función de un posible uso agrícola, ganadero, industrial, pesquero, forestal, urbano, de desarrollo turístico, para infraestructura o conservación. Así, debe fundamentarse en un análisis de los intereses públicos frente a los legítimos derechos de propiedad, las necesidades de desarrollo y la dinámica de los mercados relevantes.<sup>30</sup>

La OT plantea una transformación en la amplia gama de relaciones humanas con implicaciones espaciales y temporales, a la vez que estructuras y procesos naturales muy diversos e influidos, en toda escala, por la dinámica cultural, política, económica y tecnológica de la sociedad.<sup>31</sup> En este orden de ideas, la OT puede realizarse para diferentes finalidades concretas; en el caso ambiental, bajo la figura del ordenamiento ecológico del territorio (OET), que promueve la LGEEPA, la cual se presenta como un modelo de desarrollo territorial con equidad y sostenibilidad.

En la LGEEPA, el OET se identifica en cuatro vertientes: general, marina, regional y local. Particularmente nos enfocaremos en esta colaboración en el OET regional y local, que se promueve mediante la coordinación. El

<sup>29</sup> *Ibidem*, pp. 14 y 15.

<sup>30</sup> Quadri de la Torre, Gabriel, *Políticas públicas, sustentabilidad y medio ambiente*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 202.

<sup>31</sup> Medina Sanson, Leopoldo, *Ordenamiento territorial participativo en localidades rurales marginales*, México, Universidad Autónoma de Chiapas, 2013, p. 48.

artículo 6 de dicha ley señala que las atribuciones otorgadas a la federación pueden ser ejercidas con acciones de coordinación<sup>32</sup> en términos de lo que sea necesario.

A su vez, el artículo 11 de la referida ley prevé que la federación, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con objeto de que los gobiernos de las entidades federativas, con la participación, en su caso, de sus municipios, asuman las siguientes facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial:

- I. La administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia de la federación;
- II. El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad;
- III. La evaluación del impacto ambiental La protección y preservación del suelo, la flora y fauna silvestre, terrestre y los recursos forestales;
- IV. El control de acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en la zona federal marítimo terrestre, así como en la zona federal de los cuerpos de agua considerados como nacionales;
- V. La prevención y control de la contaminación de la atmósfera, proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;
- VI. La prevención y control de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, luz intrusa, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas y móviles de competencia federal;
- VII. La realización de acciones operativas, o
- VIII. La inspección y vigilancia del cumplimiento la Ley y demás disposiciones que de ella deriven.<sup>33</sup>

Asimismo, el artículo 12 de la citada Ley determina que los convenios o acuerdos de coordinación deberán sujetarse a las siguientes bases:

- Celebrarse a petición de una entidad federativa.
- Atender a los requerimientos que establece la Semarnat.
- Publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva entidad federativa, con antelación a la celebración de los convenios o acuerdos de coordinación.

<sup>32</sup> Cámara de Diputados, artículo 6, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148\\_180121.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf).

<sup>33</sup> Cámara de Diputados, artículo 11, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148\\_180121.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf).

- Establecerán su objeto, así como las materias y facultades que se asumirán, la participación y responsabilidad que corresponda a cada una de las partes, bienes y recursos aportados por las mismas, especificando su destino y forma de administración.
- Establecerán también el órgano u órganos que llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios o acuerdos de coordinación, incluyendo las de evaluación.
- Además, aspectos como el cronograma de las actividades a realizar; la vigencia del instrumento, sus formas de modificación y terminación y, en su caso, el número y duración de sus prórrogas.
- Los anexos técnicos necesarios para detallar los compromisos adquiridos.<sup>34</sup>

Así, del contenido de los artículos 11 y 12 de la LGEEPA advertimos que los convenios o acuerdos de coordinación son dirigidos y evaluados por la federación, lo que muestra la acentuación de facultades ambientales hacia el órgano central —Semarnat—. Ahora bien, la concurrencia se da de manera efectiva cuando se identifican áreas naturales protegidas.

Respecto de la coordinación de forma general en el sistema federal, Serna de la Garza advierte que puede ser entendida como un título competencial formal o procedimental, en donde la federación —titular en este caso de la facultad de coordinación— no puede transformar su competencia formal en una competencia material, pues ello significaría una invasión ilegítima —sin título— del ámbito competencial que corresponde a las entidades federativas.<sup>35</sup>

Se estima una tendencia a denominar todos los mecanismos como “coordinadores”, pero en algunos casos son más técnicas de cooperación. Jiménez distingue entre unas y otras, asociando la coordinación a la presencia de cierta superioridad de un ente, y la cooperación, a un plano de igualdad.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Cámara de Diputados, artículo 12, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148\\_180121.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf).

<sup>35</sup> Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, México, Grandes Temas Constitucionales, Secretaría de Cultura-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 74.

<sup>36</sup> Jiménez Dorantes, Manuel, “Colaboración y coordinación en el sistema federal mexicano”, en López Olvera, Miguel Alejandro y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*, t. 1: *Derecho administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 171.

En materia ambiental, a través de la Semarnat tienen lugar algunos convenios para áreas específicas, particularmente en materia de desarrollo rural sustentable, para acciones de inspección al control de la movilización agropecuaria, acuícola y pesquera, y de ordenamiento territorial.<sup>37</sup> El caso más recurrente nos parece que es el que se refiere a los convenios de coordinación que establecen las bases para la instrumentación del proceso tendiente a la formulación, aprobación, expedición, ejecución y evaluación del programa de ordenamiento territorial, que se celebran entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. De acuerdo con el artículo 3o., fracción XXIV, de la LGEEPA, el ordenamiento ecológico del territorio tiene por objeto la protección del ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos, a partir del análisis de las tendencias del deterioro y los posibles aprovechamientos del suelo.

La LGEEPA establece los criterios que se deben considerar en la formulación del ordenamiento ecológico. Existe un programa de ordenamiento ecológico general, que formula Semarnat sobre la base de un diagnóstico de los recursos en atención a su disponibilidad y demanda, las actividades productivas y los asentamientos humanos existentes por región; este programa general establece también los lineamientos y estrategias para la protección, restauración y aprovechamiento de los recursos. Además del programa general, existen programas regionales, locales y marinos.

Respecto a los programas de ordenamiento regional y local, la Semarnat tiene la obligación de asistir técnicamente a las entidades federativas en la formulación y ejecución de aquéllos. La competencia de la Semarnat en torno a la celebración de convenios está descrita en el artículo 4o. del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico, en las fracciones V y XI:

- Suscribir y participar en la formulación de convenios de ordenamiento ecológico en regiones que comprendan el territorio de dos o más entidades federativas, en coordinación con los municipios correspondientes.
- Celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas para determinar estrategias y criterios en la materia, con la participación de los municipios correspondientes.

De acuerdo con la LGEEPA, en materia de ordenamiento ecológico, la distribución de competencia por modalidad de programa es la siguiente:

---

<sup>37</sup> Gobierno de México, *Convenios de coordinación*, disponible en: <https://www.gob.mx/busqueda?utf8=%E2%9C%93#gsc.tab=0&gsc.sort=&gsc.q=convenios%20de%20coordinacion&gsc.page=10>.

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA EN MATERIA  
 DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

<i>Autoridad</i>	<i>Modalidad</i>	<i>Competencia</i>	<i>Fundamento</i>
Federación: Semarnat	General del territorio (poegt)	Formulación aplicación Evaluación	Artículos 5, 19 bis, 20 y 20 bis de la LGEEPA
Federación: Semarnat	Marino	Formulación aplicación Evaluación	Artículos 5, 19 bis, 20 bis 6 y 20 bis, 7 de la LGEEPA
Estados	Regionales	Formulación expedición Ejecución	Artículos 7, 19 bis, 20 bis 2 y 20 bis, 3 de la LGEEPA
Conjunta: Semarnat y estados, municipios	Regional cuando incluya un área natural protegida federal	Elaboración aprobación	Artículos 20 bis 2 y 20 bis, 5 de la LGEEPA
Municipios	Locales	Formulación expedición	Artículos 8, fracción VIII, 19 bis, 20 bis 4 y 20 bis, 5 de la LGEEPA

FUENTE: Gobierno de México, *Convenios de coordinación ordenamiento territorial*, disponible en: <https://www.semarnat.gob.mx/gobmx/convenios.html>.

En los casos en que una región ecológica (unidad del territorio que comparte características ecológicas)<sup>38</sup> abarque el territorio de dos o más entidades federativas, la Federación celebra acuerdos o convenios de coordinación regional con los gobiernos locales, ya sea entidades federativas, municipios o demarcaciones de la Ciudad de México.<sup>39</sup>

Los programas de ordenamiento ecológico regional, de acuerdo con la LGEEPA, deberán contar con los siguientes criterios mínimos:

<sup>38</sup> Cámara de Diputados, artículo 3o., fracción XXX, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148\\_180121.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf)

<sup>39</sup> Cámara de Diputados, artículo 20, bis 2, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148\\_180121.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf)

I. Determinar el área o región a ordenar y sus características físicas, bióticas, socioeconómicas, además de un diagnóstico ambiental y respecto del uso de tecnologías usadas por los habitantes;

II. Criterios de regulación ecológica respecto de la protección y aprovechamiento sustentable de los recursos, las actividades productivas y los asentamientos humanos.

III. Lineamientos de ejecución, evaluación, seguimiento y modificación del programa.<sup>40</sup>

Además de la necesidad de proteger los recursos, aprovecharlos sustentablemente y regular las actividades productivas, es trascendente en la planeación del ordenamiento ecológico tomar en cuenta los criterios de regulación de asentamientos humanos, lo cual va de la mano con la regulación del uso de suelo y la autorización de desmonte y construcción de zonas habitacionales. En materia de asentamientos humanos, al respecto del ordenamiento ecológico, se deben observar los siguientes lineamientos:

- Los programas de desarrollo urbano deben tomar en cuenta los programas de ordenamiento ecológico.
- Eficiencia del uso de suelo. Se evitará el esquema de desarrollo segregado o unifuncional y las tendencias de suburbanización extensiva.
- En las áreas de crecimiento de centros de población se debe evitar afectar áreas con alto valor ambiental.
- Establecer sistemas de transporte colectivo y otros considerados de eficiencia energética ambiental de forma privilegiada.
- Es prioritario el manejo de áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos.
- Promoción por parte de los tres niveles de gobierno de los instrumentos económicos para promover prácticas de protección y restauración, así como el desarrollo sustentable.
- Aprovechamiento del agua para uso urbano con incorporación equitativa de costos para tratamiento.
- Se establecerán zonas de salvaguarda intermedias para establecer áreas para actividades altamente riesgosas; éstas no se podrán destinar a uso habitacional, comercial ni otro que ponga en riesgo a la población.

---

<sup>40</sup> Cámara de Diputados, artículo 20 bis 3, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/48\\_180121.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/48_180121.pdf).

- Mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de vida;
- Evitar los asentamientos humanos en zonas donde las poblaciones se expongan al riesgo de desastres por impactos adversos del cambio climático.

Por ello, en la regulación de las actividades productivas, así como de los asentamientos humanos en la planeación de los programas de ordenamiento, los convenios de coordinación adquieren relevancia para la protección de la población, seguridad y calidad de vida. Para 2021 la Semarnat reporta cerca de 160 convenios de OET de orden regional o local. Los convenios tienen como marco general los siguientes aspectos:

<i>Nombre</i>	<i>Objeto</i>	<i>Partes</i>	<i>Alcance de la coordinación</i>
Convenio de coordinación que establece las bases para la instrumentación del proceso tendiente a la formulación, la aprobación, la expedición, la ejecución y la evaluación del programa de ordenamiento ecológico	<p><i>a.</i> Promover la transparencia del proceso de ordenamiento ecológico, mediante el acceso, publicación y difusión de la información generada, los métodos utilizados y resultados obtenidos</p> <p><i>b.</i> Coordinarse con el fin de que se establezcan con toda claridad las bases y mecanismos a que se sujetarán para la formulación, aprobación, expedición, ejecución, evaluación, seguimiento y, en su caso, la modificación de “EL PROGRAMA”.</p>	<p>— “El gobierno federal”</p> <p><i>a.</i> Un representante de “La Semarnat”;</p> <p>— Por “el estado”.</p> <p><i>a.</i> Dos representantes que designe el titular del Ejecutivo estatal.</p> <p>— Por “los municipios” “el gobierno del estado” se compromete a identificar a los gobiernos municipales que tienen jurisdicción en la zona que abarcan las acciones, procedimientos y programas.</p>	<p>“LAS PARTES” se comprometen a observar las estrategias ecológicas, los lineamientos ecológicos y demás disposiciones que deriven de “EL PROGRAMA” previo al otorgamiento de las concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, dictámenes y toda resolución de su competencia, así como en la realización de las actividades que de acuerdo con la legislación aplicable correspondan a cada una.</p>

<i>Nombre</i>	<i>Objeto</i>	<i>Partes</i>	<i>Alcance de la coordinación</i>
	<p><i>c.</i> Promover la corresponsabilidad de sus sectores involucrados en la planeación territorial, a fin de establecer las bases y mecanismos a que se sujetarán para apoyar la formulación, aprobación, expedición, ejecución, evaluación, seguimiento y, en su caso, la modificación de “EL PROGRAMA”.</p>		<p>Además de lo anterior, “LAS PARTES” se comprometen a analizar y garantizar la congruencia y la compatibilidad de los proyectos de obra pública y demás actividades con incidencia territorial en el ámbito de su competencia con los lineamientos ecológicos y las estrategias ecológicas del ordenamiento ecológico mencionado.</p>

Fuente: Gobierno de México, *Convenios de coordinación ordenamiento territorial*, disponible en: <https://www.semarnat.gob.mx/gobmx/convenios.html>.

De acuerdo con el Reglamento de la LGEEPA, en materia de ordenamiento ecológico el objetivo que guardan los convenios de coordinación es estar en posibilidad de precisar las acciones, plazos y los compromisos de la agenda del proceso de ordenamiento ecológico, cuyas etapas de planeación integran los siguientes aspectos:

- Creación de instrumento de coordinación.
- Participación social.
- Difusión de información para la transparencia del proceso.
- Obtención de información con rigor metodológico.
- Proceso sistemático de verificación de resultados.
- Generación de indicadores ambientales para evaluación del proceso de ordenamiento, a efecto de corregir o modificar programas.
- Asignar lineamientos y estrategias ecológicos.
- Establecer un sistema de monitoreo del programa.
- Evaluar la permanencia o modificación del programa (monitoreo).

Aunque en los referidos aspectos se menciona la participación social, nos parece que del análisis a los convenios y anexos no se advierte una metodología clara para garantizar la participación ciudadana inclusiva y de

manera diversificada por región en atención a las diferentes circunstancias socioeconómicas de las comunidades.

Respecto a la fecha de creación, advertimos que algunos convenios se encuentran vigentes desde 1998, y que no se ha realizado una evaluación que permita identificar áreas de oportunidad para adecuaciones acordes a los objetivos de regulación específica y a las necesidades desde lo local, aspecto que nos parece necesario, a fin de contar con instrumentos efectivos en materia de OET.

En los instrumentos de OET con participación de dos o más entidades federativas se identificó que la Semarnat ha mostrado nueve convenios. En la siguiente tabla se integra la información disponible:

CONVENIOS DE COORDINACIÓN  
 ENTRE DOS O MÁS ESTADOS

<i>Estados</i>	<i>Ordenamiento ecológico</i>	<i>Fecha de firma</i>
Puebla, Estado de México y Morelos	Volcán Popocatepetl	08/jul/2004
Estado de México y Michoacán	Mariposa monarca	09/nov/2000
Hidalgo, Puebla y Veracruz	Cuenca del río Tuxpan	17/mar/2005
Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	Cuenca de Burgos	06/ago/2003
Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México y Tlaxcala	Cuenca del valle de México	27/oct/2009
Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora	Marino Golfo de California	5/jun/2004
Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán	Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe	28/sep/2007
Baja California y Baja California Sur	Marino y Regional Pacífico Norte	22/sep/2009
Colima, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán y Oaxaca	Marino y Regional Pacífico Centro Sur	Información no disponible

FUENTE: Semarnat, *Convenios de coordinación*, disponible en: <https://www.semarnat.gob.mx/gobmx/convenios.html> (consultada el 30 julio de 2021).

Los acuerdos mencionados se realizaron con la participación de la Semarnat como representante en materia ambiental del Ejecutivo Federal, y con la participación de algunas otras secretarías; además de estos nueve convenios de coordinación se tiene registro de otros 186, de los cuales veintitrés son de carácter estatal, por lo que se formularon con la participación de los estados y Federación, y el resto 163, con la participación de la federación, el estado y los municipios correspondientes a la región ecológica de que se trata.<sup>41</sup>

Del análisis a los instrumentos descritos se observa que éstos reúnen los requisitos formales del artículo 12 de la LGEEPA; sin embargo, nos parece que existe falta de transparencia en la generación de anexos técnicos, como en el proceso de evaluación y diagnóstico, además de que la publicidad del instrumento está ceñida a un periodo, lo cual no permite la constante evaluación y análisis.

Asimismo, pese a que se han celebrado convenios locales y regionales en una gran parte del territorio nacional, aún faltan muchas regiones sin estos instrumentos, debido a diferencias en el presupuesto e infraestructura entre las entidades federativas y los municipios, lo cual revela una brecha importante entre entidades; además, con todo y la apertura a la participación ciudadana, la coordinación continúa sobre una base de jerarquía del gobierno central respecto de las entidades federativas.

Es importante señalar que un elemento trascendente dentro del estudio de los programas de ordenamiento ecológico territorial es la obligación de la Semarnat de promover la participación social en la formulación del programa general a través de mecanismos de consulta, además de someter a consulta pública la propuesta del ordenamiento general por medio de foros regionales, talleres y diversos mecanismos de inclusión en el proceso; aunque se observa la tendencia a propiciar la participación social mediante un proceso de consulta pública, es necesario mayor publicidad, transparencia y una metodología más incluyente.

El modelo de la OT participativa parece una alternativa para identificar de una forma más precisa las necesidades sociales y posicionar al propio OET como un instrumento que manifieste, desde su construcción, las necesidades y perspectivas de los grupos sociales y económicos ocupantes y constructores de un territorio determinado.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Semarnat, *Convenios de coordinación*, disponible en: <https://www.semarnat.gob.mx/gobmx/convenios.html> (consultada el 30 julio de 2021).

<sup>42</sup> Medina, *op. cit.*, p. 49.

El modelo participativo permite que desde adentro, las comunidades y los sujetos de interés en el territorio se integren a la gestión pública gubernamental, para de forma incluyente identificar aspectos como los siguientes:

- Crecimiento espacial y demográfico en el país.
- Elementos constitutivos del espacio público.
- La existencia de condiciones especiales de normas nacionales o afectaciones ambientales y de riesgo, limitaciones o acciones públicas que condicionan el ordenamiento territorial.
- La vulnerabilidad ambiental: zonas propensas a inundación, zonas de fragilidad ambiental, zonas con degradación de suelo y erosión, zonas de desgaste minero.
- Principios constitucionales para la formulación y revisión de los programas de ordenamiento territorial.
- Necesidad de reglamentación.
- Clasificación del uso y descripción de perímetros y características del suelo.
- Movilidad.
- Áreas naturales protegidas.
- Exposición a amenazas y riesgos.
- Capacidad de adaptación al cambio climático.

La OT participativa en esencia debe concebirse como un medio que facilite la construcción de conciencia sobre el aprovechamiento y cuidado de la tierra, la necesidad de impulsar la apropiación democrática del territorio y el desarrollo social. Debe además establecer, con la mayor precisión posible, alternativas de cambio en estructuras y procesos que inciden sobre la evolución del conjunto integrado por la sociedad, el territorio y sus ecosistemas.<sup>43</sup>

La participación apertura la OT a un modelo menos rígido, que puede compararse en la coordinación de facultades, y exige que los instrumentos, como los convenios, no se asienten sobre una base general y mecánica de elementos a identificar siempre de la misma forma en cada caso por entidad federativa, sino que puede dar pauta a metodologías diversas en función de las diferencias socioecológicas de las regiones, reconociendo y partiendo de la gran diversidad que posee el territorio mexicano.

Un modelo de OET más participativo, que traslade quizá la metodología de la consulta previa, libre e informada, pero con optimización de cos-

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 491.

tos, de sólo aplicarse para comunidades indígenas, a aplicarse a cualesquier otro tipo de comunidad, por ser su metodología la que a nuestro parecer se delinea de manera más efectiva sobre la idea de los derechos humanos y los principios que emanan del modelo de desarrollo sostenible, puede ser un vía para la mayor funcionalidad de la OT en materia de preservación y protección ambiental.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

La agenda 2030 para el desarrollo sostenible de 2015 nacida para minimizar la pobreza plantea un modelo de economía con un enfoque ambiental y social. La propuesta de inicio ha sido equilibrar el desarrollo económico, social y la protección ambiental a través de compromisos específicos sobre diecisiete áreas, que se han traducido en objetivos de desarrollo sostenible (ODS): fin de la pobreza, cero hambre, salud y bienestar, educación de calidad, igualdad de género, agua limpia y saneamiento, energía no contaminante, trabajo y crecimiento económico, innovación e industria, reducción de las desigualdades, ciudades y comunidades sostenibles, producción y consumo responsables, acción por el clima, protección a la vida submarina, ecosistemas terrestres, paz, justicia e instituciones sólidas, así como alianzas para el logro de los objetivos.

Los ODS son una oportunidad para hacerle frente a las actuales crisis justo en las tres áreas estratégicas que se conjugan en el concepto de desarrollo sostenible; no obstante, una de las grandes premisas del desarrollo sostenible es que nadie se quede atrás, en el rezago, en la pobreza, en la desigualdad; para ello, nos parece indispensable obtener datos y estadísticas reales, oportunos, de calidad, abiertos y específicos en sectores estratégicos que permitan decisiones más acertadas.

En este rubro, y justo para la toma de decisiones como para el diseño de estrategias de control ambiental, la ordenación del territorio es de suma importancia para identificar la composición y el estado de las cosas en el territorio desde las esferas económica, social y ambiental; tal instrumento puede abonar a mecanismos más efectivos que garanticen el derecho humano al medio ambiente sano, la protección y racionalización de los recursos naturales y la resiliencia socioambiental.

La OT adecuada permite tomar mejores decisiones tanto para la protección de las poblaciones ante los embates del cambio climático como para las alteraciones en los ciclos hidrometeorológicos, las sequías y las inunda-

ciones, entre otros, además de para el desarrollo de programas de crecimiento económico exitosos.

Asimismo, el modelo de gobierno abierto en las esferas de la administración parece un buen camino sin trastocar —amparados en los estados de emergencia— los límites constitucionales y de los derechos humanos. No obstante, del análisis documental respecto de los convenios de coordinación sobre ordenamiento ecológico se advierte un desafío importante en materia de transparencia y acceso a la información.

En cuanto al registro de convenios de coordinación, se advierte que aunque algunos se firmaron en 2003, permanecen con estado “en trámite”, y todavía tenemos gran parte del territorio sin instrumentos de ordenamiento ecológico, además de que otros requieren urgente actualización.

Se identificaron diversos aspectos aún sin abordaje de la estructura gubernamental mexicana, como los siguientes:

- La gestión participativa de los problemas territoriales, de manera que trasciendan los límites político-administrativos más allá de la figura o del mecanismo formalmente establecido.
- Simplificación y optimización de trámites institucionales que faciliten la coordinación.
- Desarrollo de capacidades técnicas para la planeación, gestión y financiación.
- Reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del ordenamiento territorial.
- Prevalencia del interés general sobre el particular.
- Estructura normativa orientada a la vocación del municipio, el modelo de ocupación, la estructura territorial ambiental y la estructura de sistemas generales (vías, espacios públicos y servicios públicos).

El modelo federal ambiental a partir la celebración de convenios de ordenamiento ecológico permite una mayor integración de lo local, y puede, bien articulado, fortalecer las autonomías de las entidades federativas mediante estrategias económico-ambientales efectivas para el desarrollo sostenible, incluso en regiones tan diversas como las que posee México.

La OT participativa, al impulsar la apropiación democrática del territorio y la perspectiva social, exige un mayor desarrollo de la coordinación de facultades, en donde los convenios atiendan a una metodología flexible apoyada en la diversidad.

## VI. FUENTES DE CONSULTA

- BARCELÓ ROJAS, Daniel A., *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- BORDALÍ SALAMANCA, Andrés, “Titularidad y legitimación activa sobre el ambiente en el derecho chileno”, *Revista de Derecho*, vol. IX, diciembre de 1998.
- CARMONA LARA, María del Carmen, *Derechos del medio ambiente*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-SEP-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- CARMONA LARA, María del Carmen, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y concordancias*, México, Profepa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- GALLARDO GARCÍA, Martín, *El desequilibrio fiscal en el federalismo mexicano: la capacidad tributaria del municipio*, México, Universidad Juárez del Estado de Durango, 2017.
- HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto, *Federalismo ambiental en América Latina: una revisión*, Santiago, CEPAL, 2015.
- JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, “Colaboración y coordinación en el sistema federal mexicano”, en LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro y CIENFUEGOS SALGADO, David (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*, t. 1: *Derecho administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- MARISCAL URETA, Karla Elizabeth, *Medio ambiente sano. Derecho colectivo global*, México, Porrúa, 2015.
- MEDINA SANSON, Leopoldo, *Ordenamiento territorial participativo en localidades rurales marginales*, México, Universidad Autónoma de Chiapas, 2013.
- QUADRI DE LA TORRE, Gabriel, *Políticas públicas, sustentabilidad y medio ambiente*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2012.
- RODRÍGUEZ RESCIA, Víctor, “El derecho al medio ambiente en el sistema interamericano de protección de derechos humanos”, *Revista de Derechos Humanos*, Guatemala, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de San Carlos, núm. 11, 2004.
- SANABRIA PÉREZ, Soledad, “La ordenación del territorio: origen y significado”, *Revista Terra Nueva Etapa*, Venezuela, Universidad Central de Venezuela, vol. XXX, núm. 47, enero-junio de 2014.
- SEMARNAT, Convenios de coordinación, 2021, disponible en: <https://www.semarnat.gob.mx/gobmx/convenios.html> (consultada el 30 julio de 2021).

SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, México, Grandes Temas Constitucionales, Secretaría de Cultura-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

TRIFFTERER, Otto, *Die Rolle des Strafrechts beim Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland*, citado por BACIGALUPO ZAPATER, Enrique, “La instrumentación técnica-legislativa de la protección penal del medio ambiente”, *Estudios Penales y Criminológicos*, núm. 5, 1980-1981.