

An aerial photograph of a lush green landscape. In the foreground, a river flows through a dense, green wetland area. The middle ground is filled with various types of vegetation, including trees and shrubs. In the background, a city skyline is visible, with several tall buildings and industrial structures. The sky is bright and hazy, suggesting a sunrise or sunset. The overall scene is a blend of nature and urban development.

**ORDENAMIENTO ECOLÓGICO
DEL TERRITORIO
Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA**



Coordinación general: Lic. José Fernando Ochoa Pineda

Investigación y coordinación editorial: Lic. María Obdulia Llano Blanco

Colaboradores: Lic. Alejandra Serrano Pavón, Killian B. Doherty, J.D.

Edición: Mtro. Marco Antonio Carignán Palacios, Lic. José Fernando Ochoa Pineda y Lic. María Obdulia Llano Blanco

Agradecimientos: Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ensenada, B.C. (IMIP) y Environmental Law Alliance Worldwide (ELAW), por su apoyo con la revisión de este documento.



www.dan.com.mx



Defensa Ambiental del Noroeste



Defensa Ambiental del Noroeste (DAN)/@DefensaDan

Aviso: Este documento contiene numerosas referencias jurídicas, por lo que algunos de los aspectos que se abordan en el mismo pueden verse sujetos a cambios legislativos con posterioridad a su impresión.

Ochoa Pineda, J.F., M.O. Llano Blanco, A. Serrano Pavón y K.B. Doherty, **Ordenamiento ecológico del territorio y participación pública**, 2019. Centro Mexicano para la Defensa del Medio Ambiente A.C. y Environmental Law Alliance Worldwide (ELAW), Ensenada, B.C., México.

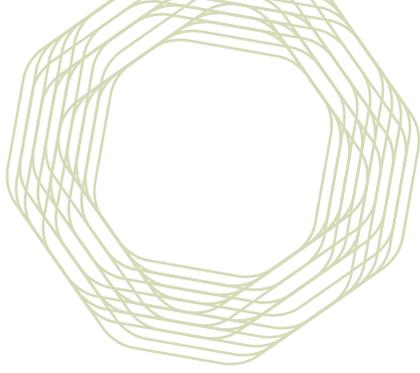
Primera edición: noviembre 2019

Diseño editorial: Yahvé Cruz Hernández

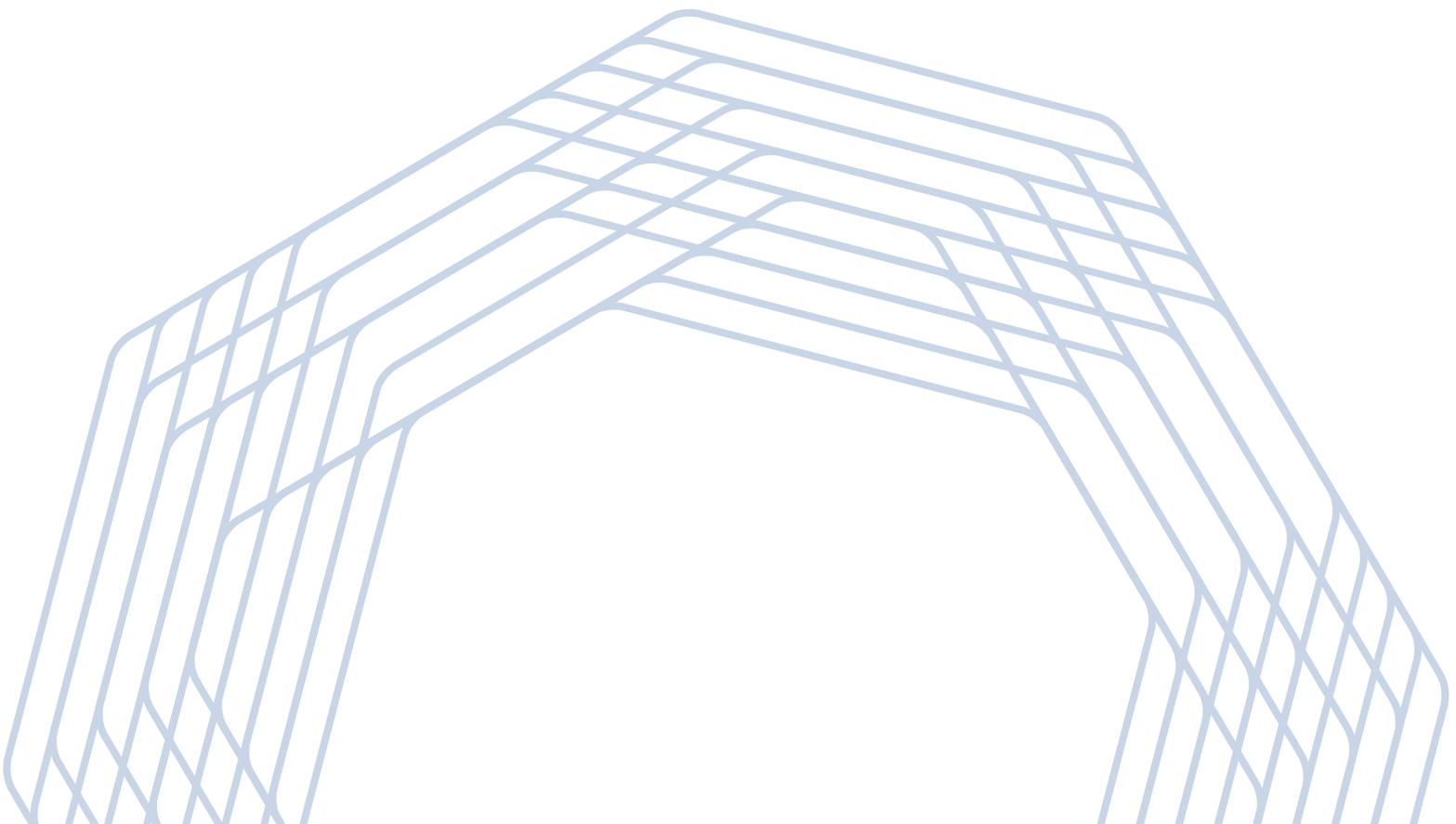
Foto de portada: Tom Fisk (Pexels) • Foto de contraportada: Patrick Langwallner (Unsplash)



Esta obra está sujeta a la licencia Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



Ordenamiento ecológico del territorio y participación pública



CONTENIDO

ACRÓNIMOS	6
INTRODUCCIÓN	10
EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO EN MÉXICO: ANTECEDENTES, MARCO NORMATIVO Y TIPOS.....	16
2.1 ANTECEDENTES.....	18
2.1.1 La planeación ambiental del territorio	18
2.2 MARCO NORMATIVO.....	24
2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	24
2.2.2 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento en Materia de Ordenamiento Ecológico.....	25
2.2.3 La SEMARNAT y el Ordenamiento Ecológico	29
2.2.4 Constituciones y otras normas jurídicas de los estados y municipios.....	34
2.3 TIPOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO.....	46
2.3.1 POE General del Territorio.....	46
2.3.2 POE Marinos.....	48
2.3.3 POE Regionales.....	55
2.3.4 POE Locales	59
EL PROCESO DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO: FASES Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA.....	64
3.1 FASE DE FORMULACIÓN.....	69
3.1.1 El Convenio de Coordinación	69
3.1.2 El Comité de Ordenamiento Ecológico.....	75
3.1.3 La Bitácora Ambiental	86
3.1.4 El Programa de Ordenamiento Ecológico.....	90
3.2 FASE DE EXPEDICIÓN.....	118

3.2.1 La consulta pública durante la fase de expedición de un POE....	120
3.2.2 Publicación del POE en el Periódico o Boletín Oficial correspondiente	128
3.3 FASE DE EJECUCIÓN	130
3.4 FASE DE EVALUACIÓN.....	132
3.5 FASE DE MODIFICACIÓN.....	137
EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO Y LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL.....	140
INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DURANTE EL PROCESO DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO	150
EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	154
ACCIONES LEGALES.....	160
LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO	170
EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO COMUNITARIO.....	182
ANEXO I.....	190
EJEMPLOS DE UGA, POLÍTICAS AMBIENTALES, LINEAMIENTOS, ESTRATEGIAS Y CRITERIOS ECOLÓGICOS EN DISTINTAS MODALIDADES DE POE.....	192
POE General del Territorio	192
POE Marino y Regional del Pacífico Norte (POEMyRPN).....	198
POE Local.....	201
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	210
PUBLICACIONES.....	212
PÁGINAS DE INTERNET.....	214
NORMAS JURÍDICAS	214
TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	220

ACRÓNIMOS

ANP	Área Natural Protegida
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CPBC	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
CPBCS	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DGIRA	Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental
DGPAIRS	Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial
DOF	Diario Oficial de la Federación
GE	Gaceta Ecológica
INECC	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
IP	Informe Preventivo
LADSMO	Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo
LDA	Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
LEEPABCS	Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur
LEPAV	Ley Estatal de Protección Ambiental del Estado de Veracruz
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
LGBN	Ley General de Bienes Nacionales
LGCC	Ley General de Cambio Climático
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
LGAHOTDU	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
LGPC	Ley General de Protección Civil
LGT	Ley General de Turismo
LGTAIP	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
LOTFJA	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
LP	Ley de Planeación
LPABC	Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California
LPANDSP	Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla
MIA	Manifestación de Impacto Ambiental
MOE	Modelo de Ordenamiento Ecológico

OEC	Ordenamiento Ecológico Comunitario
OET	Ordenamiento Ecológico del Territorio
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PEIA	Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental
PDU	Plan o Programa de Desarrollo Urbano
PNT	Plataforma Nacional de Transparencia
POE	Programa de Ordenamiento Ecológico
POEMGC	Programa de Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California
POEMyRG-MyMC	Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe
POEMyRPCS	Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Centro Sur
POEMyRPN	Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Norte
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
RAE	Real Academia Española
RCCAME	Reglamento para el Control de la Calidad Ambiental del Municipio de Ensenada, Baja California
REIA	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental
RLPANDSPOE	Reglamento de la Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla en materia de Ordenamiento Ecológico
ROE	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico
RPAMLP	Reglamento de Protección al Ambiente del Municipio de La Paz, Baja California Sur
SADER	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SIG	Sistema de Información Geográfica
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SIORE	Subsistema de Información sobre Ordenamiento Ecológico
SNIARN	Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales
UAB	Unidad Ambiental Biofísica
UGA	Unidad de Gestión Ambiental
UGC	Unidad de Gestión Costera
UGO	Unidad de Gestión Oceánica
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
ZOFEMAT	Zona Federal Marítimo Terrestre



• Fotografia: Matteo Grassi (Unsplash) •



*‘No heredamos la tierra de nuestros ancestros,
la tomamos prestada de nuestros hijos’*

Proverbio nativo americano

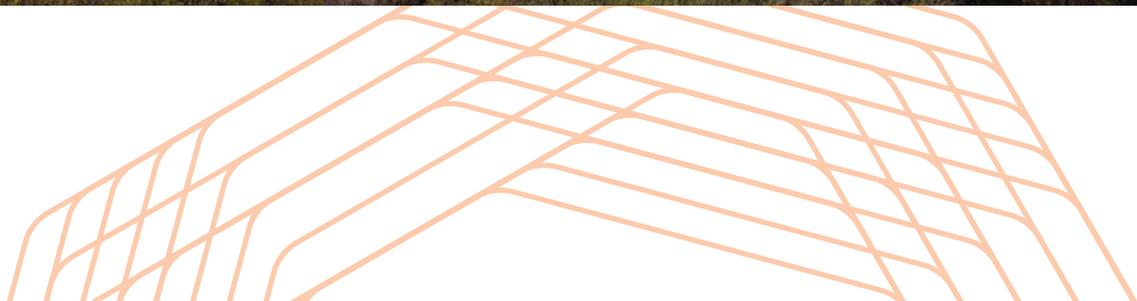
1

Introducción





• Fotografía: Mathew Henry (Unsplash) •



Desde mediados del siglo XX, el desarrollo tecnológico, científico e industrial ha permitido elevar el nivel de vida de la población mundial, pero con ello también ha aumentado de manera muy preocupante la presión sobre el territorio y el ambiente.

El suelo es un recurso natural finito, como el agua o las energías fósiles¹. Por tal motivo, y por la necesidad de organizar los diferentes espacios terrestres y las actividades y desarrollos que suceden en ellos, surge el concepto de ordenación del territorio que, entre otras cosas, otorga la posibilidad de dar solución a los problemas que ha generado la sobreocupación y el aprovechamiento desordenado del territorio a causa de procesos de industrialización y urbanización. Lo anterior, a partir de la definición y orientación de acciones que hagan posible un uso racional del espacio², donde se compatibilice el desarrollo económico y social con la protección al ambiente.

A esta primera concepción del ordenamiento territorial se fueron agregando en México distintas variables, hasta llegar al instrumento de política ambiental conocido como Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET), que fue diseñado para caracterizar, diagnosticar y proponer formas de utilización del espacio territorial y sus recursos naturales bajo el enfoque de un uso racional y diversificado, contando con la participación y el consenso de la ciudadanía.

Debido a que el territorio se ha convertido en un bien cada vez más exiguo y sujeto a especulación, el OET representa en México un instrumento normativo básico para la construcción y administración del estado de derecho³, especialmente el que se formula en el ámbito local, donde los Programas de Ordenamiento Ecológico (POE) cuentan con jurisdicción para regular los usos del suelo. Además, sobre estos ordenamientos se sostienen otros importantes instrumentos de la política ambiental

¹ Matesanz Parellada, A., *El suelo en la legislación urbanística española*, Boletín CF+S 51, Madrid, España, 2009. p. 7.

² Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Instituto Nacional de Ecología (INE), *El Ordenamiento Ecológico del Territorio, Logros y Retos para el Desarrollo Sustentable 1995-2000*, 2000. p. 21.

³ Según el Secretario General de las Naciones Unidas, el estado de derecho puede definirse como «un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos» (<https://www.un.org/ruleoflaw/es/what-is-the-rule-of-law/>).



de nuestro país, como son la Evaluación en materia de Impacto Ambiental y las Áreas Naturales Protegidas (ANP), así como los Planes o Programas de Desarrollo Urbano (PDU), los cuales deben tener en cuenta a los POE para lograr el tan anhelado desarrollo sustentable.

En este contexto, la contribución de la sociedad en la planeación del desarrollo en México adquiere cada día mayor relevancia. No obstante, si revisamos diferentes procesos de creación de diferentes PDU y OET, encontraremos que la participación pública, en realidad, ha sido mínima, por lo que se requiere de un mayor esfuerzo por parte de todos los actores implicados para que estos procesos sean auténticamente participativos, integren a todos los sectores de la población y consideren adecuadamente la gran diversidad cultural y ecogeográfica que caracteriza a nuestro país⁴.

⁴Negrete, G. y G. Bocco, *El ordenamiento ecológico comunitario: una alternativa de planeación participativa en el contexto de la política ambiental de México*, Gaceta Ecológica julio-septiembre, número 068, Ciudad de México, México, 2003. p. 9.

Uno de los motivos de la limitada participación pública es la carencia de apoyo por parte de algunas autoridades, particularmente en el ámbito estatal y municipal, argumentando que involucrar a los interesados en la planificación es muy costoso y, además, dificulta el logro de acuerdos⁵. Sin embargo, la presente Guía parte de la convicción contraria, es decir, que para que se pueda llevar a cabo un proceso de planeación del desarrollo y, en particular, un proceso de OET que funcione, es indispensable que en la construcción de sus propuestas participe la sociedad de forma temprana y articulada.

Además, para que dicha participación sea efectiva, los ciudadanos deben contar previamente con información veraz y suficiente, relativa tanto a la manera en que el OET está regulado como en qué medida y en qué fases del proceso de creación es posible intervenir, en orden a que este instrumento cumpla con los objetivos para los cuales fue creado.

⁵Rodríguez Vera, R. A. y G. Saavedra de la Cruz, *La participación social en el ordenamiento territorial. Participación o representación un dilema legal y metodológico*, Cap. 9, Ordenamiento territorial y participación social: problemas y posibilidades, México, 2012. p. 242.

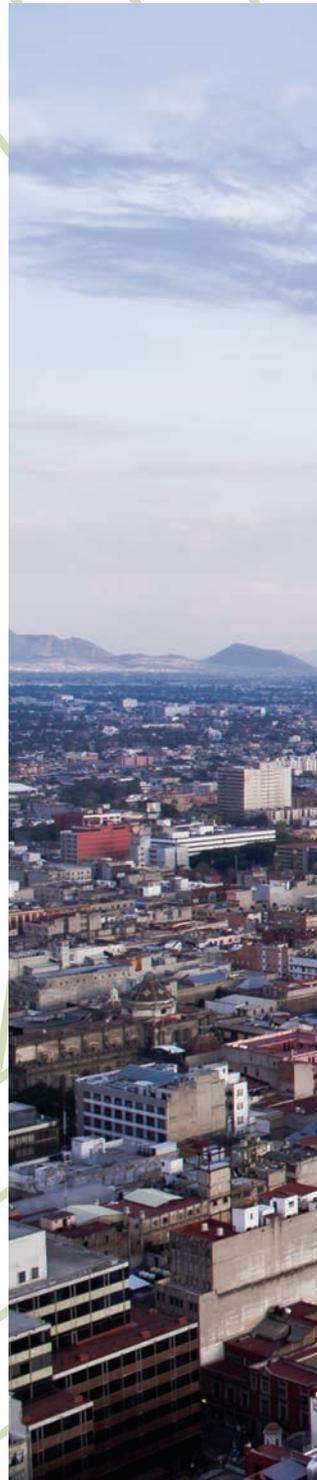


Por tales motivos es que se ha desarrollado esta Guía, la cual se ha estructurado de la siguiente manera:

- a) Un primer apartado donde se describen los antecedentes del proceso de OET y su marco normativo vigente en México, además de las modalidades o tipos de POE que existen;
- b) Acto seguido, las fases que componen el proceso de OET y las oportunidades de participación que tienen los ciudadanos en cada una de ellas, además de los productos que deben surgir del proceso, que son, principalmente: un Convenio de Coordinación, un POE y la Bitácora Ambiental;
- c) Un tercer apartado, en el cual se detalla la relación que existe entre el POE y la evaluación del impacto ambiental, que es otro importante instrumento previsto en la legislación nacional para la protección ambiental;
- d) Un cuarto capítulo, referente a la inspección y vigilancia en el proceso de OET;
- e) Una sección en la que se explica cómo puede la ciudadanía acceder a información relacionada con los procesos de OET;
- f) Una división relativa a las principales acciones legales que existen en el caso de que se produzcan incumplimientos a la normativa ambiental que regula el proceso de OET, o derivados de su aplicación, una vez en vigor;
- g) Un séptimo apartado, referido al desarrollo del OET en áreas donde existen pueblos indígenas; y
- h) Un último capítulo, en el cual se describe qué son los Ordenamientos Ecológicos Comunitarios, cómo se llevan a cabo y cuál es su validez legal en la actualidad.

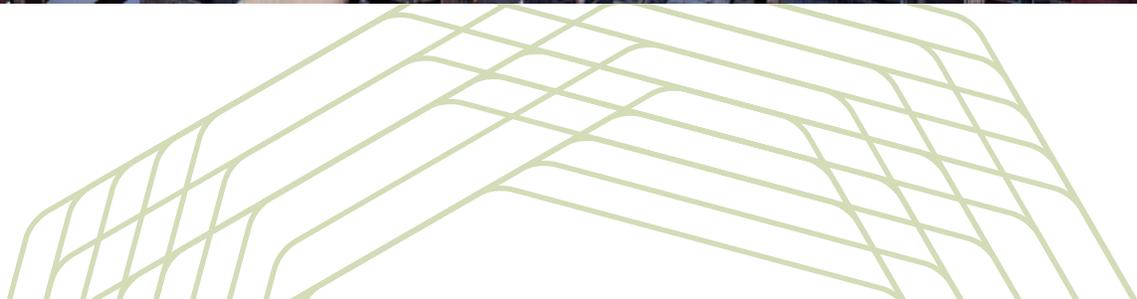
2

El ordenamiento ecológico del territorio en México: antecedentes, marco normativo y tipos





• Fotografia: Kasper Christensen (Flickr) / CC BY-SA 2.0 •



2.1 ANTECEDENTES

La aplicación de políticas y programas de ordenamiento ambiental en América Latina en general, y en México en particular, son procesos relativamente recientes, comparados con otros similares en Estados Unidos o Europa⁶. Así, el interés por regular el uso y aprovechamiento de los recursos naturales comenzó a desarrollarse en los países de América Latina desde las décadas de 1970 y 1980, y se intensificó a comienzos de la de 1990, a consecuencia de las recomendaciones emanadas de la Conferencia de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que se celebró en Río de Janeiro, Brasil, en el año 1992.

En el caso de nuestro país, la incorporación de la política ambiental a la planeación territorial apareció en los años setenta, ya que anteriormente el ordenamiento territorial se circunscribía a un enfoque de salud pública y de planeación urbana y forestal⁷, que eran independientes unos de otros y no estaban considerados como elementos de una política integral.

2.1.1 LA PLANEACIÓN AMBIENTAL DEL TERRITORIO

El concepto de OET se incluyó por primera vez en la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982, mientras que en 1983 se incorporó al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, cuando se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la cual concentró las atribuciones tanto sobre el ordenamiento ecológico (incluyendo aspectos de flora y fauna) como sobre asentamientos humanos, infraestructura y obras públicas⁸.

Con la publicación en 1988 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) se consagró el OET como un instrumento de po-

⁶Sánchez Salazar, M. T. et al., *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro*, México, 2013. p. 21.

⁷Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Instituto Nacional de Ecología (INE), *El Ordenamiento Ecológico del Territorio, Logros y Retos para el Desarrollo Sustentable 1995-2000*, 2000. p. 9.

⁸Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales - Secretaría de Desarrollo Social, *Términos de Referencia para la Elaboración del Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico y Territorial (PMOET)*, México, 2005. p. 4.

lítica ambiental⁹, destinado a normar en una determinada porción de territorio la ubicación y combinación de una gama de usos del suelo considerados como deseables o, cuando menos, aceptables, y mostrar eso en un plano a partir del análisis de las características de dicho territorio. Sin embargo, el OET surgió -y aún se mantiene- en una clara rivalidad con la planeación urbana, ya que mientras que esta última se encuentra regulada actualmente en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU, 2016), el OET está previsto en la LGEEPA y tiende a privilegiar todos los elementos naturales de un territorio por encima de los ambientes construidos.

Debido a que el OET de la versión de 1988 de la LGEEPA carecía de un perfil preciso, ya que desde su misma definición no quedaba claro si se trataba o no de un instrumento obligatorio y con efectos sobre la propiedad, cuando se reformó la LGEEPA, en 1996, una parte importante de dicha reforma tuvo como objeto

⁹Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales - Secretaría de Desarrollo Social, *Términos de Referencia para la Elaboración del Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico y Territorial (PMOET)*, México, 2005. p. 4.



el régimen del OET, incorporándolo a la planeación nacional del desarrollo¹⁰ e introduciendo como atribución municipal la de expedir el OET local. Sin embargo, todavía son pocos los municipios que han tomado la iniciativa de regular los usos del suelo en sus áreas rurales a través de los POE, surgiendo también otro instrumento, esta vez promovido como parte de proyectos de desarrollo sustentable por núcleos agrarios, ejidos y comunidades, en la forma de Ordenamientos Ecológicos Comunitarios, que veremos también en esta Guía.

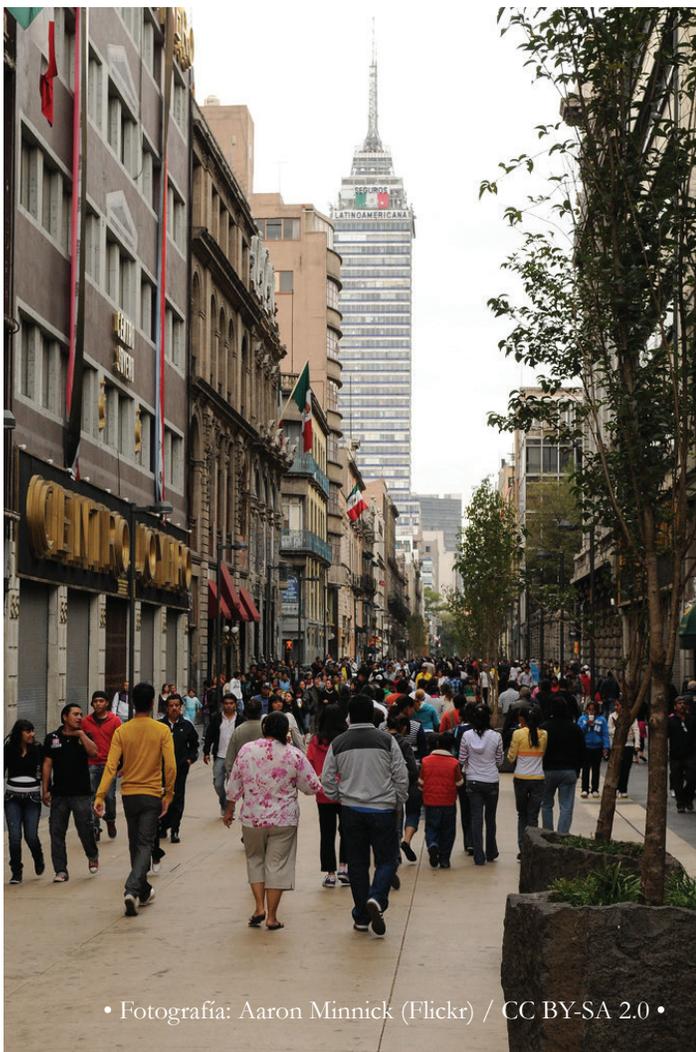
La fórmula que quedó plasmada en la LGEEPA y que se mantiene actualmente en vigor crea dos ámbitos territoriales, el rural y el urbano, con dos tipos de planeación territorial: los PDU, que rigen en los centros de población, y los POE, los cuales rigen en el resto del territorio municipal, aunque también incluyen previsiones respecto a los centros de población. Esa dicotomía genera problemas en la aplicación práctica de ambos instrumentos, puesto que una de las cuestiones centrales de toda ordenación territorial es, precisamente, la interacción y la fijación de los límites entre lo rural y lo urbano. Pero en la medida en que el municipio es la misma autoridad competente para expedir tanto el PDU como el POE local, la solución para evitar contradicciones entre ambos pasa porque este los haga compatibles.

Por otro lado, es importante mencionar (aunque su desarrollo excede el propósito de esta Guía) que existen instrumentos de más reciente aparición que también influyen en el ordenamiento territorial, como son los Atlas de Riesgo, el ordenamiento territorial que compete a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y el ordenamiento turístico.

Atlas de Riesgo

Los Atlas de Riesgo son, según la Ley General de Cambio Climático (LGCC, 2012), documentos dinámicos, cuyas evaluaciones de riesgo en asentamientos humanos, regiones o zonas geográficas vulnerables consideran los escenarios climáticos actuales y futuros, e incluyen un Atlas Nacional de Riesgo y Atlas estatales y locales.

¹⁰ Artículo 17, LGEEPA.



El Atlas Nacional de Riesgo se define como “el sistema integral de información sobre los agentes perturbadores y daños esperados, resultado de un análisis espacial y temporal sobre la interacción entre los peligros, la vulnerabilidad y el grado de exposición de los agentes afectables”¹¹, y se integra con información a nivel nacional, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Consta de bases de datos, sistemas de información

geográfica y herramientas para el análisis y la simulación de escenarios, así como la estimación de pérdidas por desastres, y por la naturaleza dinámica del riesgo debe mantenerse como un instrumento de actualización permanente¹².

Tanto en el Atlas Nacional de Riesgo como en los Atlas de las entidades federativas y municipales deben establecerse los diferentes niveles de peligro y riesgo para todos los fenómenos que influyan en las distintas zonas, y deben ser tomados en consideración

¹¹ Artículo 2, fracción IV, Ley General de Protección Civil (LGPC, 2012).

¹² Artículo 19, fracción XXII, *id.*



por las autoridades competentes para la autorización o no de cualquier tipo de construcciones, obras de infraestructura o asentamientos humanos¹³. Tanto es así que actualmente se considera como delito grave la construcción, edificación y realización de obras de infraestructura y asentamientos humanos en una zona determinada sin elaborar un

¿DÓNDE SE PUEDE CONSULTAR EL ATLAS NACIONAL DE RIESGO Y LOS ESTATALES Y MUNICIPALES?

Todos los que se encuentran aprobados pueden ser consultados en el siguiente enlace:

<http://www.atlasmunicipalderiesgos.gob.mx>

análisis de riesgos y, en su caso, definir las medidas para su reducción tomando en consideración la normatividad aplicable y los Atlas municipales, de las entidades federativas y el nacional¹⁴.

Por tanto, se debe contar con Atlas de Riesgo actualizados en todos los niveles de gobierno del país, los cuales deberán ser considerados tanto para el desarrollo del OET (idealmente, los Atlas deberían ser aprobados antes que el OET, para que este los tenga en cuenta en su elaboración)¹⁵ como para la planeación urbana, con el objeto de hacer una mejor planeación del desarrollo, contar con infraestructura más segura y contribuir a la toma de decisiones para reducir el riesgo de desastres.

Ordenamiento territorial de la SEDATU

La LGAHOTDU prevé la existencia de un instrumento integrador en el uso del territorio, el Ordenamiento Territorial, entendiendo por tal un proceso de carácter técnico, social y político, a través del cual se pretende configurar en el corto, mediano y largo plazo una estrategia de planeación de uso y ocupación del territorio, considerando sus potencialidades y limitaciones.

En dicha Ley se contempla un Sistema General de Planeación Territorial, una Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial que sirva como marco de refe-

¹³ Artículo 86, íd.

¹⁴ Artículo 84, LGPC.

¹⁵ En el año 2016 la Universidad de Campeche publicó el libro “Análisis de Riesgo y Cambio Climático: soluciones técnicas para incorporarlas en el ordenamiento territorial”, muy recomendable para quien esté interesado en profundizar en este tema.

rencia de los instrumentos de planeación territorial, y un Programa Nacional y Programas Estatales de ordenamiento territorial y urbano. En este último caso, los estados deberán considerar al formular sus programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano el análisis y congruencia territorial con los POE, los programas de prevención de riesgos y otros programas sectoriales que incidan en su ámbito territorial¹⁶.

Ordenamiento turístico del territorio

La Ley General de Turismo (LGT, 2009) prevé la existencia de un ordenamiento turístico del territorio, cuya finalidad es conocer e inducir el uso de suelo y las actividades productivas con el propósito de lograr el aprovechamiento ordenado y sustentable de los recursos turísticos, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de medio ambiente y asentamientos humanos¹⁷.

Este ordenamiento turístico del territorio nacional se lleva a cabo a través de diversos programas, como son el Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio, los Programas Regionales (cuando una región turística se ubica en el territorio de dos o más estados o en el de estos y la Ciudad de México), Programas Locales (los cuales serán expedidos por las autoridades de los estados y de la Ciudad de México, con la participación de los municipios)¹⁸ y Municipales (que deberán considerar las directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Turismo y el Programa Local respectivo)¹⁹. Actualmente se encuentra ya en vigor el Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio, así como diversos Programas Regionales, Locales y Municipales, y todos, al igual que el ordenamiento territorial de la SEDATU, deberán elaborarse con base en lo previsto en el OET.

¹⁶ Artículos 22 a 30, LGAHOTDU.

¹⁷ Artículo 3, fracción X, LGT.

¹⁸ Artículos 23 a 30, LGT.

¹⁹ Artículo 10, fracción IV, íd.



• Fotografía: Andrés Medina (Unplash) •

2.2 MARCO NORMATIVO

2.2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El OET tiene sus raíces en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que establece en sus artículos 25, 26 y 27 los principios de planeación y ordenamiento de los recursos naturales para lograr un desarrollo equilibrado y sustentable del país, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. De esta manera, el artículo 27, tercer párrafo, constitucional, manifiesta lo siguiente:

“La nación tendrá en todo tiempo el derecho (...) de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para (...) preservar y restaurar el equilibrio ecológico, (...) y para evitar la destrucción de los elementos naturales (...)”.

Además, los artículos 73 y 115 definen las facultades que tienen tanto la federación como los municipios en el ámbito ambiental. El primero determina que es el Congreso



de la Unión quien ostenta la facultad 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 materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico²⁰, mientras que el artículo 115, por su parte, establece que los municipios están facultados para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, así como participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esa materia²¹.

2.2.2 LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y SU REGLAMENTO EN MATERIA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

La norma jurídica general que regula el OET en México, además de la CPEUM, es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA, 1988), junto con el Reglamento que la desarrolla en esta materia, denominado Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico (ROE, 2003).

La LGEEPA es la ley ambiental marco en nuestro país, y en ella se define el OET como²²:

“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.”

También contempla esta Ley que en la formulación de los OET se deberán tener en cuenta los siguientes criterios²³: la naturaleza y características de los ecosistemas

²⁰ Artículo 73, fracción XXIX-G, CPEUM.

²¹ Artículo 115, fracción V, letras (d) y (g), íd.

²² Artículo 3o., fracción XXIV, LGEEPA.

²³ Artículo 19, íd.

existentes en el territorio nacional; la vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes; los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, las actividades humanas y los fenómenos naturales; el equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales; el impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades, así como las ANP existentes y su normativa²⁴.

¿Cuántas modalidades de Ordenamiento Ecológico del Territorio prevé la LGEEPA?

La LGEEPA describe cuatro tipos de POE, que son²⁵:

- a) General del Territorio;
- b) Marinos;
- c) Regionales; y,
- d) Locales.

Es facultad del Gobierno Federal formular, aplicar y evaluar el POE General del Territorio y los POE Marinos²⁶, mientras que corresponde a los estados y a la Ciudad de México formular, expedir y ejecutar los POE Regionales que abarquen la totalidad o una parte de su territorio²⁷. Finalmente, los POE Locales son expedidos por las autoridades municipales, de conformidad con las leyes ambientales del estado donde se ubique el municipio y, en el caso de que exista, de su reglamentación municipal²⁸.

No obstante, y aunque la facultad de desarrollar el proceso de OET esté repartida entre los tres niveles de gobierno, la LGEEPA establece ciertas bases que deben ser respetadas en los procesos de OET locales.

²⁴ Adicionalmente, el artículo 60, último párrafo, de la LGEEPA, establece que la SEMARNAT debe promover el OET dentro y en las zonas de influencia de las ANP, con el propósito de generar nuevos patrones de desarrollo regional, acordes con objetivos de sustentabilidad.

²⁵ Artículo 19 BIS, LGEEPA.

²⁶ Artículo 5o., fracción IX, *id.*

²⁷ Artículos 7o., fracción IX, y 20 BIS 2, *id.*

²⁸ Artículos 8o., fracción VIII, y 20 BIS 4, *id.*

**¿QUÉ SUCEDE CUANDO SE QUIERE ORDENAR UN ÁREA
QUE ABARQUE DOS O MÁS ESTADOS?**

Cuando una región ecológica se ubique en dos o más estados y pretenda ser ordenada en un solo POE, las autoridades de las entidades implicadas (federación, estados y municipios) pueden formular un POE Regional. Para ello, la federación deberá celebrar un convenio de coordinación con los gobiernos locales involucrados.

Lo mismo sucede cuando se quiere regular una zona que incluya la totalidad o una parte de un ANP federal, es decir, que el POE deberá ser elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y los gobiernos de los estados, de la Ciudad de México y de los municipios, según corresponda.

(Referencia: Artículo 20 BIS 2, LGEEPA)

Respecto al Reglamento que desarrolla la LGEEPA en esta materia, el ROE, se encuentra vigente desde el año 2003, y en él se establecen las bases que deben regir la actuación del Gobierno Federal en el POE General del Territorio y los POE Marinos, así como en la formulación de los POE Regionales que se ubiquen en el territorio de dos o más entidades federativas y/o cuando incluyan un ANP competencia de la federación, y en la elaboración y aprobación de los POE Locales en los que participe²⁹.

²⁹ Artículo 1o., ROE.

¿POR QUÉ ES
TAN IMPORTANTE
EL OET?

Porque su desarrollo debe ser participativo.

Esto permite a la sociedad en su conjunto tener un papel destacado, ya que todo proceso de OET debe llevarse a cabo como una planeación que promueva la participación social corresponsable de los grupos y sectores interesados, así como la transparencia del mismo mediante el acceso, publicación y difusión constante de la información generada, los métodos utilizados y los resultados obtenidos.

Porque es una herramienta esencial, junto con los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, para definir qué se puede y qué no se puede hacer en un territorio, y mediante su aprobación existe la posibilidad de limitar actividades incompatibles con el desarrollo sustentable y la conservación ambiental en el área que cubra el mismo.

Además, cuando están vigentes, los POE deben ser respetados y observados por todos, lo cual incluye tanto a las dependencias y entidades de las administraciones públicas (federal, estatales y municipales), como a los particulares que pretendan llevar a cabo actividades en ese territorio.

Así, por ejemplo: si un POE Local establece que cierto bosque debe ubicarse en una zona de conservación, y que en el mismo no se pueden realizar actividades industriales o mineras, esa previsión debe ser respetada tanto por las administraciones públicas en el momento de otorgar sus permisos o autorizaciones, como por los ciudadanos que pretendan realizar actividades u obras en los mismos.

2.2.3 LA SEMARNAT Y EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

La dependencia dentro del Gobierno Federal que se encarga del OET es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); en concreto, la Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial (DGPAIRS), que es una de sus unidades administrativas³⁰.

Entre las funciones de la SEMARNAT en esta materia destacan las siguientes³¹:

- 1) Formular y realizar el seguimiento del POE General del Territorio y los POE Marinos, con la colaboración técnica del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) y también de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como establecer los procedimientos e instrumentos que promuevan la participación social corresponsable en los procesos de OET de su competencia;
- 2) Participar en la formulación de los POE Regionales, cuando estos abarquen territorio de dos o más estados, coordinándose para ello con los gobiernos locales mediante la suscripción de convenios;

³⁰ Artículo 23, fracciones V y VI, Reglamento Interior de la SEMARNAT.

³¹ Artículos 2o. y 4o., ROE.



• Fotografía: Shane McLendon (Unsplash) •



• Fotografía: Lara Natalia (Unsplash) •

- 3) Participar en la elaboración y aprobación de los POE Locales en los casos previstos por la ley. Esta participación de la SEMARNAT en la formulación y aprobación de los POE Locales consistirá en³²:
 - a) Proponer la realización de procesos de OET;
 - b) Promover que los gobiernos de los estados y sus municipios cumplan con las formalidades establecidas en la LGEEPA y el ROE para la aprobación del POE; que los estudios técnicos se realicen a través de las etapas de caracterización, diagnóstico, pronóstico y propuesta, y que la ejecución de esas etapas se sujete a los lineamientos y mecanismos que determine el Comité Regional de Ordenamiento Ecológico respectivo;
 - c) Dictaminar y, en su caso, aprobar, la procedencia de los criterios ambientales que se propongan incluir respecto de obras y actividades que se desarrollen en zonas donde la Nación tenga soberanía y jurisdicción o correspondan a actividades de exclusiva competencia federal.

¡IMPORTANTE!

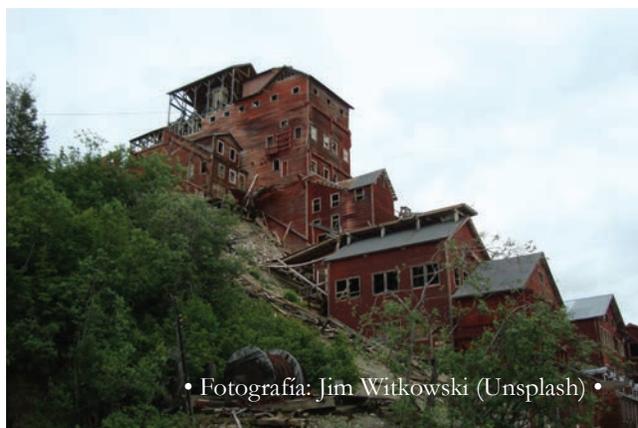
La SEMARNAT no puede aprobar ningún criterio, lineamiento, directriz, zonificación o regulación que pretenda incluirse en los POE Regionales y Locales cuando se refiera a actividades u obras relacionadas con la industria de hidrocarburos, ya que es una materia de exclusiva jurisdicción federal.

(Referencia: Artículos 40, último párrafo, y 58, fracción IV, ROE)

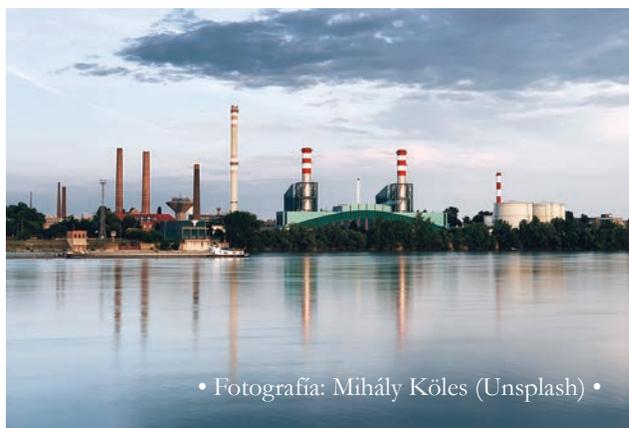
- 4) Celebrar convenios de coordinación y concertación con los gobiernos locales, y con personas, organizaciones, grupos e instituciones de los sectores privado y social, para llevar a cabo acciones conjuntas en materia de OET³³;

³² Artículos 57 y 58, ROE.

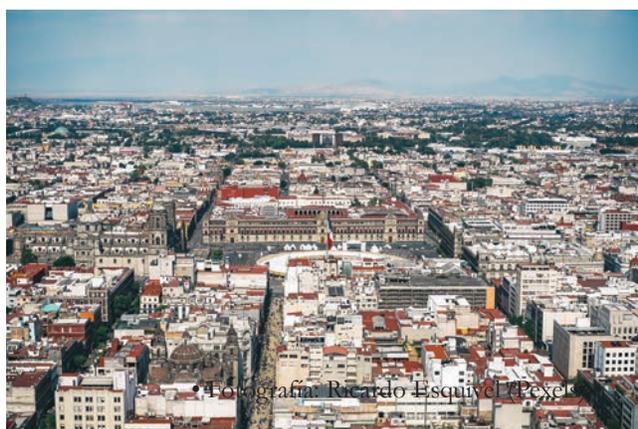
³³ El convenio de coordinación es un instrumento jurídico que se utiliza para celebrar acuerdos entre los distintos niveles de gobierno existentes en nuestro país (es decir, entre la federación, la Ciudad de



• Fotografía: Jim Witkowski (Unsplash) •



• Fotografía: Mihály Köles (Unsplash) •



• Fotografía: Ricardo Esquivel Texeira •



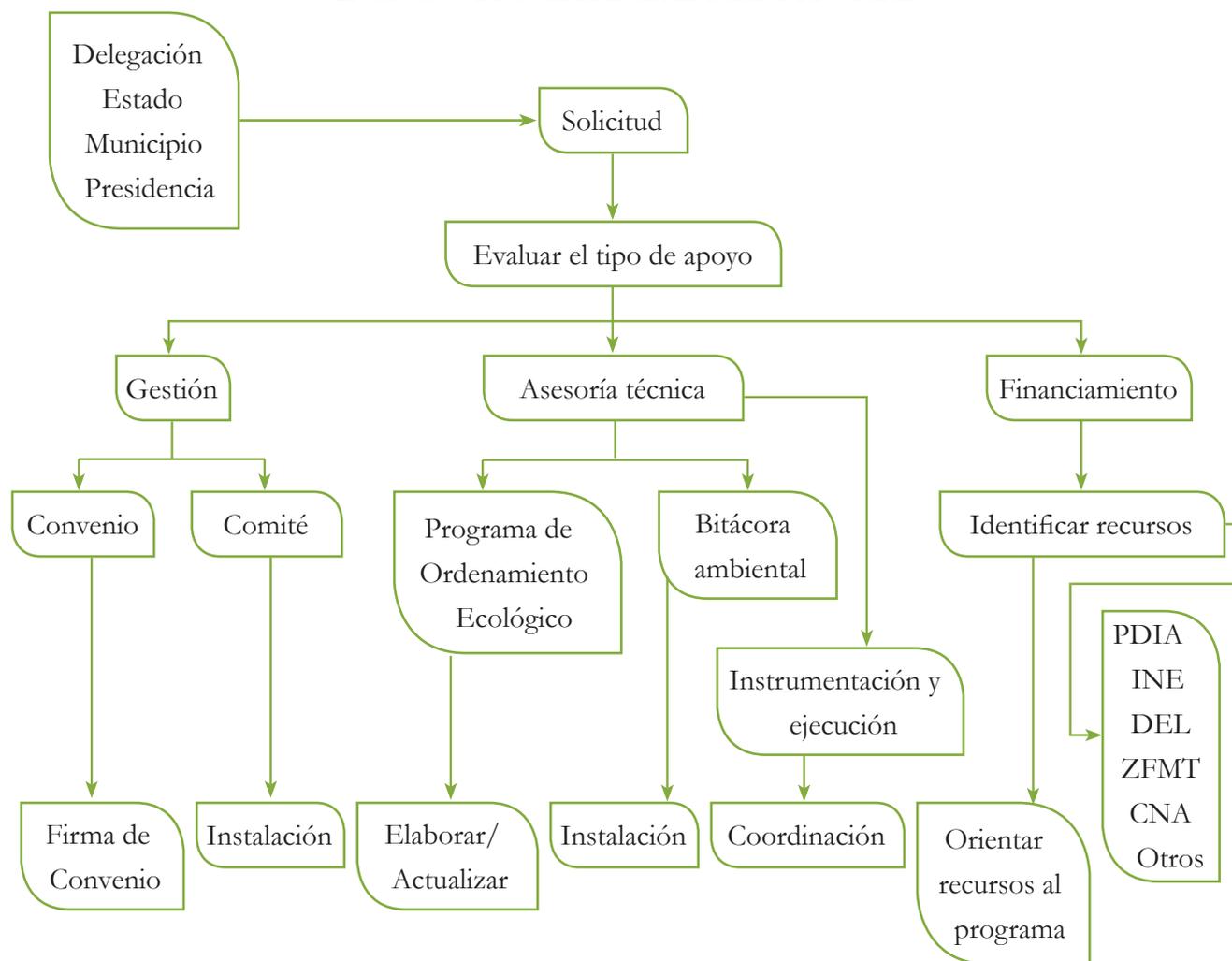
• Fotografía: Mauro Mora (Unsplash) •

- 5) Integrar, instrumentar y administrar el Subsistema de Información sobre Ordenamiento Ecológico (SIORE), dentro del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN), así como evaluar técnicamente los POE Regionales y Locales expedidos por los gobiernos de los estados, municipios y la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales para integrarlos al SIORE.
- 6) Prestar apoyo técnico a los gobiernos de los estados, municipios y a la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales para la formulación y ejecución de los POE Regionales y Locales. Así, por ejemplo, en ocasiones los estados y, sobre todo, los municipios, no disponen de los recursos o la capacidad necesaria para realizar estos procesos, por lo que recurren al apoyo de la SEMARNAT a través de la suscripción de convenios de coordinación entre la federación, el estado y el o los municipios respectivos.

México, los estados y los municipios, así como sus respectivas administraciones públicas), mientras que el convenio de concertación, por su parte, se utiliza para celebrar acuerdos entre las entidades públicas y el sector social y privado.

En el siguiente cuadro se describe con mayor detalle de qué manera se concreta el apoyo de la SEMARNAT en el desarrollo de POE Regionales y Locales.

APOYO DE SEMARNAT EN LOS PROCESOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DE COMPETENCIA ESTATAL Y MUNICIPAL



Fuente: Adaptado de *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*, p. 61 (SEMARNAT, 2006).

LAS DELEGACIONES O COORDINACIONES

REGIONALES DE LA SEMARNAT PODRÁN:

- Analizar la conveniencia de instrumentar un POE conforme al planeamiento que presenten los gobiernos interesados;
- Identificar y proponer los instrumentos de política ambiental adecuados para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el mantenimiento de los bienes y servicios ambientales y la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad; y
- Formular programas de capacitación técnica, a través de talleres de orientación para el uso y manejo de Sistemas de Información Geográfica (SIG) y manuales técnicos para la formulación y ejecución de los programas respectivos.

(Referencia: Artículos 59 y 61, ROE).

En este último caso, la SEMARNAT ha publicado diferentes Manuales de apoyo para autoridades encargadas de implementar el proceso de OET y para la ciudadanía en general, como son:

El Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico (2006), que se puede consultar en el siguiente enlace electrónico: http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos%20ordenamiento/zip/manual_poe.pdf

La Guía para la Elaboración del Proyecto del Programa de Ordenamiento Ecológico: http://www.semarnat.gob.mx/sites/default/files/documentos/ordenamiento/guia_oet_060315_vf_1300.pdf

La Guía de Ordenamiento Ecológico del Territorio para Autoridades Municipales (2009): <http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos%20ordenamiento/zip/Guia%20OET%20CD.pdf>

Asimismo, se pueden consultar otras Guías o documentos de carácter más técnico y enfocado en cuestiones puntuales del proceso de OET en el siguiente enlace de la página electrónica de la SEMARNAT: <http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamiento-ecologico/documentos-de-apoyo>



• Fotografía: Pedro Lastra (Unsplash) •

2.2.4 CONSTITUCIONES Y OTRAS NORMAS JURÍDICAS DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

Las Constituciones estatales hacen, por lo general, una referencia breve a la cuestión ambiental, aunque en algunas de ellas se pueden encontrar menciones a las facultades de los gobiernos de los estados y de los municipios en materia de OET, mientras que sus leyes ambientales sí incluyen este entre los instrumentos de la política ambiental³⁴, regulándolo ampliamente algunos estados y otros, como los de la región del noroeste, no tanto.

A continuación, se muestran a modo de ejemplo las previsiones respecto del OET que contiene la legislación de los estados de Puebla (donde se ha regulado con bastante detalle), Baja California y Baja California Sur, así como de municipios de los dos últimos.

³⁴ Artículo 20 BIS 5, LGEEPA.

Estado de Puebla

En esta entidad, el proceso de OET se debe llevar a cabo conforme a lo previsto por la Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla (LPANDSP, 2002), el Reglamento de dicha Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla en Materia de Ordenamiento Ecológico (RLPANDSPOE, 2009) y las disposiciones reglamentarias de los municipios que lo componen, además de lo que establecen la LGEEPA y el ROE.

Así, la LPANDSP prevé tres modalidades de OET en el Estado³⁵:

- a) POE Estatal;
- b) POE Regional; y,
- c) POE Municipal.

Los dos primeros deben ser evaluados y aprobados por el Gobierno del Estado, mientras que los POE municipales deben ser aprobados por los Ayuntamientos, previa opinión de la Secretaría de Sustentabilidad Ambiental y Ordenamiento Territorial del Estado de Puebla³⁶. En cuanto a la participación pública, tanto en la formulación como en la evaluación de los OET en cualquiera de sus modalidades, la Ley determina que se deben de establecer los mecanismos para garantizar la consulta de los ejidos, comunidades, grupos, organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación y demás personas interesadas. Una vez efectuada la consulta, las autoridades podrán someter el OET a su aprobación³⁷. Posteriormente, los POE serán publicados en el Periódico Oficial del Estado de Puebla e inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, teniendo el carácter de obligatorios y debiendo los gobiernos estatal y municipales emplearlos con el objeto de regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas³⁸.

³⁵ Artículo 22, LPANDSP.

³⁶ Artículo 23, *id.*

³⁷ Artículo 24, *id.*

³⁸ Artículo 25, *id.*

El RLPANDSPOE establece que los procesos de OET en el Estado deben promover la participación social corresponsable de los grupos y sectores interesados, así como la transparencia del proceso, los métodos utilizados y resultados obtenidos, mediante el acceso, publicación y difusión constante de la información generada³⁹. La Secretaría de Sustentabilidad Ambiental y Ordenamiento Territorial del Estado tiene que someter la propuesta del POE Estatal a un proceso de consulta pública, mediante la realización de las siguientes acciones⁴⁰:

- Publicar un aviso en el Periódico Oficial del Estado, en el diario de mayor circulación del mismo y en medios de comunicación electrónica, que señale el periodo y los lugares donde se pondrá a disposición del público la propuesta del POE Estatal;
- Emitir los lineamientos conforme a los cuales se desarrollará el proceso de consulta pública, así como para la presentación, análisis y registro de las observaciones y propuestas que se reciban en la Bitácora Ambiental;
- Analizar las observaciones que se presenten durante el proceso de consulta pública, a efecto de que se consideren en el Programa las propuestas que sean procedentes; y,
- Además, para fomentar la participación social corresponsable durante el periodo de consulta pública, la Secretaría organizará foros regionales.

Por lo que respecta a los POE Regionales, la Secretaría debe someter, con la concurrencia de los gobiernos municipales en los términos de los convenios respectivos, el producto final de la etapa de caracterización y la propuesta de Programa a un proceso de consulta pública, realizando talleres de planeación para promover la participación social y convocando a una reunión pública de información, con la participación que corresponda a los municipios, respectivamente. Invitará a los representantes de los grupos y sectores sociales y privados que incidan en el patrón de ocupación del territorio⁴¹.

³⁹ Artículo 6, fracciones II y III, RLPANDSPOE.

⁴⁰ Artículos 22 y 23, *id.*

⁴¹ Artículo 42, *id.*

Finalmente, dicha Secretaría participará en la formulación y aprobación de los POE Locales de la entidad, mediante estas bases⁴²:

- a) Proponer la realización de los procesos de OET locales;
- b) Promover que los estudios técnicos correspondientes se realicen conforme a lo dispuesto en el Reglamento;
- c) Promover que, para la aprobación del Programa respectivo, los gobiernos de los municipios observen las formalidades establecidas en la legislación aplicable en el ámbito de su competencia.
- d) Proporcionar apoyo técnico a los gobiernos municipales.

⁴² Artículos 47 y 48, id.



Estado de Baja California

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (CPBC, 1953) establece que corresponde al Gobierno del Estado la rectoría del desarrollo estatal, garantizando que este sea integral y sustentable⁴³, y a los municipios participar en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en materia ecológica⁴⁴. Por su parte, la Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California (LPABC, 2001) describe las dos modalidades de OET que se llevarán a cabo en este Estado, considerando ambos de utilidad pública⁴⁵:

- Los POE Regionales, que comprenden la totalidad o una parte de la entidad federativa. En este caso, corresponde a la Secretaría de Protección al Ambiente estatal formularlo y ejecutarlo, así como los programas que deriven de estos, en coordinación con los municipios de la entidad y la participación de la sociedad⁴⁶. Cada cuatro años, además, la Secretaría deberá presentar al Consejo Estatal de Protección al Ambiente del Estado una actualización al POE estatal para su aprobación, el cual contendrá los cambios o modificaciones presentados en el ambiente estatal, de acuerdo a los parámetros caracterizados en el POE vigente o los que deriven de posteriores investigaciones. Igualmente, los POE Regionales y los planes y programas derivados de los mismos deberán ser revisados y, en su caso, actualizados, cada cuatro años⁴⁷.
- Los POE Locales, que involucran la totalidad o una parte de un municipio del Estado. Los municipios los formularán y expedirán, y también podrán promover y convenir su participación en la formulación de los POE Regionales y de otros que consideren convenientes cuando involucren su territorio⁴⁸. Sin embargo, la Ley no establece ninguna previsión más concreta sobre el modo en que estos procesos municipales deberán llevarse a cabo.

⁴³ Artículo 11, cuarto párrafo, CPBC.

⁴⁴ Artículo 83, fracción IV, *id.*

⁴⁵ Artículos 3, fracción I, y 28, LPABC.

⁴⁶ Artículos 30 a 32, LPABC.

⁴⁷ Artículo 26, segundo párrafo y 34, *id.*

⁴⁸ Artículo 31, segundo párrafo, *id.*



Una vez aprobados estos POE, la autoridad competente debe ordenar su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, y se harán del conocimiento de las autoridades federales, para que sean observados y respetados en el otorgamiento de permisos y autorizaciones de proyectos de obras y actividades, así como en el aprovechamiento de recursos naturales de carácter federal⁴⁹.

Municipio de Ensenada

En el caso de Ensenada, el Reglamento para el Control de la Calidad Ambiental del Municipio (RCCAME, 1999) establece que la preservación y restauración de los recursos del patrimonio natural del municipio cuyo cuidado no esté reservado a la federación o al

⁴⁹ Artículos 33 y 35, *id.*

Gobierno del Estado se realizará, entre otros mecanismos, a través del OET⁵⁰. En este sentido, es atribución de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología (actualmente denominada Dirección de Administración Urbana, Ecología y Medio Ambiente) formular y expedir los POE Locales del municipio, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso de suelo que se establezca en dichos Programas. También coadyuvar con la Secretaría Estatal de Protección al Ambiente en la formulación de los POE Regionales, particularmente en lo que se refiere a los asentamientos humanos⁵¹. Además, cualquier persona deberá tramitar la licencia ambiental expedida por dicha Dirección en los casos que se establezcan en los POE Locales, previamente a la realización de obras de construcción, ampliación y remodelación o actividades mercantiles o de servicios⁵².

Sin embargo, no existe ningún capítulo o apartado especial dentro de este Reglamento dedicado específicamente al proceso de OET, por lo que sería necesario hacer una revisión y adecuación de la normatividad local, especificando, por ejemplo, las funciones de la autoridad competente, así como las fases del proceso, incluyendo las etapas y medios de participación pública.

⁵⁰ Artículo 87, fracción I, RCCAME.

⁵¹ Artículo 6, fracciones IV y V, íd.

⁵² Artículo 111, fracción II, íd.



• Fotografía: Mark Harpur (Unsplash) •

¿EN QUÉ CUESTIONES DEBEN SER CONSIDERADOS LOS POE REGIONALES Y LOCALES EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA?

Los POE Regionales y Locales de Baja California deben ser considerados en las siguientes acciones:

1. Los programas de desarrollo urbano estatal y municipal, así como en los programas de vivienda que formulen las autoridades estatales y municipales;
2. Las autorizaciones en materia de impacto ambiental y, en general, en el establecimiento de actividades productivas;
3. La fundación de nuevos centros de población;
4. El aprovechamiento de los recursos naturales en el estado;
5. La creación de ANP de competencia estatal y municipal, zonas prioritarias para la conservación y corredores biológicos; y
6. La expansión o apertura de zonas agrícolas o de uso pecuario y, en general, en los cambios de uso de suelo fuera de los centros de población.

(Referencia: Artículo 29, LPABC).

Lo anterior quiere decir que si un POE Local, por ejemplo, establece que no se puede cambiar el uso de suelo en una determinada zona o que cierto criterio ecológico deberá ser aplicado en el centro de población, el PDU correspondiente deberá ajustarse a dichas previsiones y no contradecir lo previsto en el POE

Estado de Baja California Sur

La principal previsión que contiene la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur (CPBCS, 1975) respecto al ambiente es que el Gobernador cuenta con la facultad de realizar las acciones necesarias para lograr la preservación del equilibrio ecológico en el territorio estatal, en los términos de la Ley de la materia⁵³. No hace referencia, por tanto, al OET, por lo que en esta entidad dicho proceso se debe llevar a cabo conforme a lo dispuesto en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur (LEEPABCS, 1991), el Reglamento que desarrolla la anterior y las disposiciones reglamentarias de los municipios que lo componen, además de la LGEEPA y el ROE.

Así, de acuerdo a la Ley estatal, corresponde a la Secretaría de Planeación Urbana y Ecología del Estado formular los criterios ecológicos específicos que deberán observarse en el OET local⁵⁴, y el mismo debe ser considerado en la regulación y control del aprovechamiento de los recursos naturales (realización de obras públicas y privadas, otorgamiento de autorizaciones de uso de suelo, otorgamiento de financiación de actividades agropecuarias, forestales y del sector pecuario para inducir su adecuada localización, etc.). También debe ser considerado en la localización de las actividades productivas y de servicios, y de los asentamientos humanos (fundación de nuevos centros de población, determinación de los usos, provisiones y destinos del suelo urbano, etc.)⁵⁵.

Además, las entidades de la administración pública estatal y municipal considerarán los siguientes criterios generales, en cuanto se refiere al OET y a los asentamientos humanos⁵⁶:

- La política ecológica ambiental en los asentamientos humanos requiere, para su eficacia, de una estrecha vinculación en la planeación urbana y su aplicación.
- Se debe buscar la corrección de aquellos impactos ambientales que deterioren la calidad de vida de la población, y a la vez, estimar las tendencias

⁵³ Artículo 79, fracción XLIII, CPBCS.

⁵⁴ Artículo 8o., LEEPABCS.

⁵⁵ Artículo 16, LEEPABCS.

⁵⁶ Artículos 18 y 19, *id.*



de crecimiento del asentamiento humano, para mantener y cuidar de los factores ecológicos y ambientales, que son parte integrante de la vida.

- En los procesos de creación, modificación y mejoramiento del ambiente construido por el hombre es indispensable fortalecer las acciones de carácter ecológico y ambiental para proteger y mejorar la calidad de vida.
- Se deben incorporar en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano las disposiciones que establece la LEEPABCS en materia de regulación, protección, preservación, conservación, restauración y mejoramiento del equilibrio ecológico y ambiental, así como la observancia del OET estatal.

Sin embargo, tampoco en el caso de Baja California Sur se especifica en su ley estatal ambiental cómo debe llevarse a cabo el proceso de OET.

Municipio de La Paz

Por su parte, el Reglamento de Protección al Ambiente del Municipio de La Paz, B.C.S. (RPAML, 1995) establece que el OET municipal se considera de utilidad pública, y en el mismo se deben considerar los siguientes criterios⁵⁷:

- La naturaleza y características de cada ecosistema, dentro de las regionalizaciones ecológicas del municipio;
- La vocación de cada área o zona, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y de las actividades económicas predominantes;
- El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;
- Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efectos de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;
- El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, obras o actividades.

No obstante, tampoco este Reglamento describe con mayor detalle cómo debe llevarse a cabo el proceso de OET municipal, aunque sí en qué cuestiones deberá tomarse en cuenta el OET, una vez que este se encuentre en vigor, como se muestra en el cuadro siguiente.

⁵⁷ Artículos 2, fracción I, y 9, RPAML.

¿EN QUÉ CUESTIONES DEBERÁ SER CONSIDERADO EL POE DEL MUNICIPIO DE LA PAZ, BCS?

El POE municipal deberá ser considerado en las siguientes acciones:

1. Los programas municipales de ecología;
2. Los PDU municipales;
3. Los Programas parciales de Desarrollo Urbano municipal;
4. La fundación de nuevos centros de población;
5. La creación de reservas territoriales y la determinación de usos, provisiones y destinos del suelo;
6. La ordenación urbana del territorio y los programas de infraestructura, equipamiento urbano y vivienda;
7. La realización de obras públicas que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales o que puedan influir en la localización de las actividades productivas;
8. Las autorizaciones para la localización y construcción de plantas o establecimientos industriales, comerciales o de servicio, así como para la operación de las mismas, cuando no estén reservadas a la federación.
9. El otorgamiento de asignaciones, concesiones, autorizaciones o permisos para el uso, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales de propiedad municipal.

Se prohíbe la realización de las obras o actividades listadas anteriormente fuera de los lugares establecidos en el POE Local o municipal.

(Referencia: Artículos 10 y 11, RPAMLP)



2.3 TIPOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

2.3.1 POE GENERAL DEL TERRITORIO

El POE General del Territorio se encuentra regulado en la LGEEPA y el ROE⁵⁸, y su alcance abarca la porción terrestre del territorio nacional, incluidas las islas. El que está vigente actualmente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de 7 de septiembre de 2012, y entró en vigor al día siguiente⁵⁹. Es de observancia obligatoria en todo el país, en el sentido de que vincula las acciones y programas de la Administración Pública Federal y, por tanto, esta deberá respetarlo en todos sus términos en el ejercicio de sus facultades⁶⁰. Además, el resto de POE existentes deben ser congruentes con él y no contradecirlo.

Sin embargo, es importante resaltar que el POE General del Territorio no regula los usos del suelo, a diferencia de los POE Locales.

¿Qué regula el POE General del Territorio?

Este POE regula lo siguiente⁶¹:

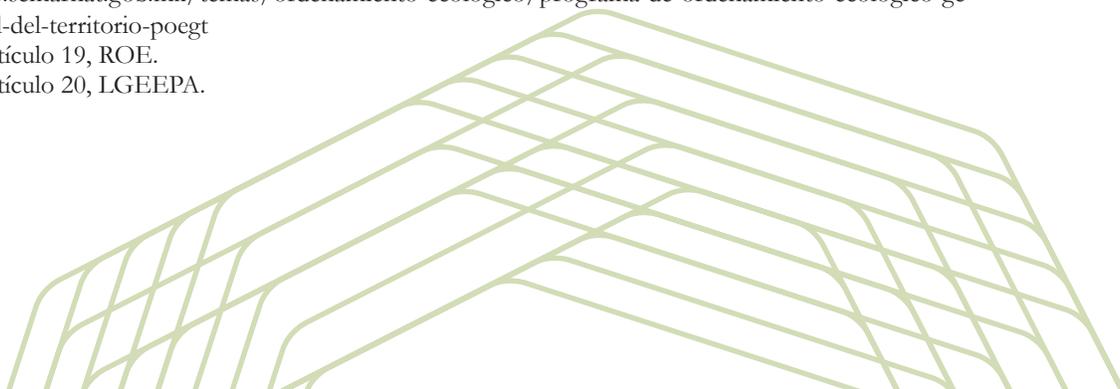
- a) Las regiones ecológicas del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, a partir del diagnóstico de las características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales, así como de las actividades productivas que se desarrollan en ellas y de la ubicación y situación de los asentamientos humanos existentes; y
- b) Los lineamientos y estrategias ecológicas que deben regir para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los

⁵⁸ Artículos 20 y 20 BIS, LGEEPA, y artículos 19 a 36, ROE.

⁵⁹ Toda la información referente al proceso de desarrollo del POE General del Territorio está disponible en su Bitácora Ambiental, que puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamiento-ecologico/programa-de-ordenamiento-ecologico-general-del-territorio-poegt>

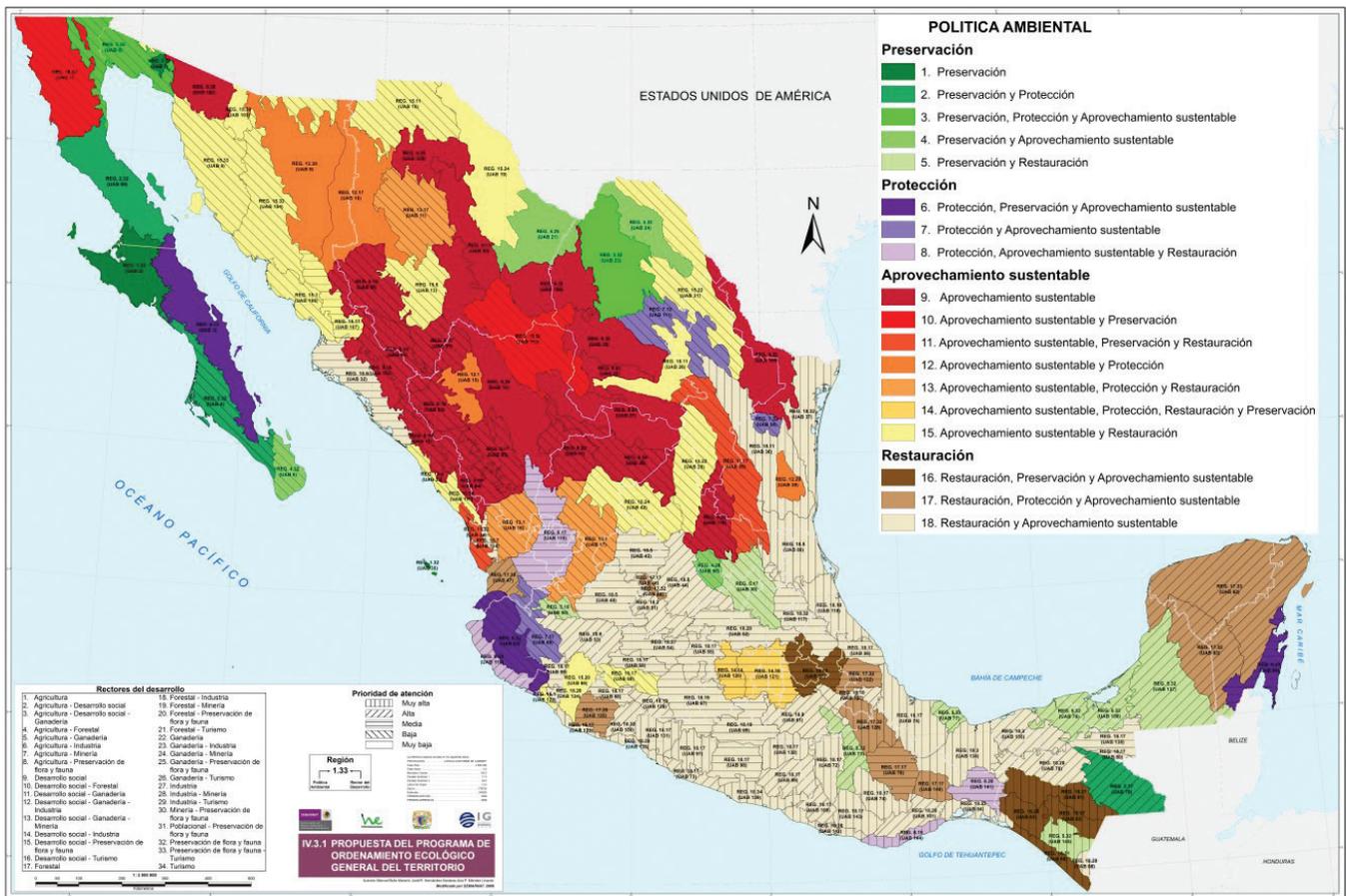
⁶⁰ Artículo 19, ROE.

⁶¹ Artículo 20, LGEEPA.



recursos naturales, así como para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos.

A continuación, se muestran en un mapa las regiones ecológicas que resultaron en el país tras la aprobación de este Programa.



Fuente: Programa General de Ordenamiento Ecológico del Territorio (SEMARNAT, 2012).

RESUMIENDO:

- El POE General del Territorio se publicó en el año 2012 y abarca toda la superficie terrestre de la República Mexicana, incluidas las islas.
- Su objetivo es inducir y orientar un mejor uso del territorio, basándose en la aptitud para el desarrollo de cada uno de los sectores económicos.
- Divide el país en regiones ecológicas, cada una con sus lineamientos y estrategias ecológicas.
- Obliga a la Administración Pública Federal en el ejercicio de sus facultades (por ejemplo: para el otorgamiento de permisos, concesiones y/o autorizaciones).
- El POE General del Territorio no autoriza o prohíbe el uso del suelo para el desarrollo de actividades.

2.3.2 POE MARINOS

Los POE Marinos tienen por objeto establecer los lineamientos y previsiones a que deberá sujetarse la preservación, restauración, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales existentes en las zonas marinas mexicanas, incluyendo la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT)⁶².

⁶² Artículo 20 BIS 6, LGEEPA.

El artículo 119 de la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN, 2004) describe las áreas que abarca la ZOFEMAT:

“Tanto en el macizo continental como en las islas que integran el territorio nacional, la zona federal marítimo terrestre se determinará:

I.- Cuando la costa presente playas, la zona federal marítimo terrestre estará constituida por la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas o, en su caso, a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta cien metros río arriba;

II.- La totalidad de la superficie de los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial, constituirá zona federal marítimo terrestre;

III.- En el caso de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales de agua marina que se comuniquen directa o indirecta-



Tanto su formulación y expedición, como su aplicación, ejecución, evaluación y modificación, se realiza conforme a lo establecido en la legislación federal, y el organismo competente para llevarlo a cabo es la SEMARNAT, en coordinación con otras dependencias, como la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), que ostenta la competencia a nivel federal en materia de pesca y acuicultura. Para llevar a cabo esa coordinación, la SEMARNAT debe suscribir bases de colaboración con dichas dependencias⁶³.

Asimismo, los estados y municipios ribereños del área a ordenar pueden participar en las consultas y emitir las recomendaciones que estimen pertinentes para su formulación, pudiendo también participar en su desarrollo (formulación, aplicación, expedición, ejecución, evaluación y modificación) mediante la firma de convenios de coordinación con la SEMARNAT⁶⁴.

¿Qué contiene un POE Marino?

Debe contener, como mínimo⁶⁵:

- a) La delimitación precisa del área que abarcará el Programa;
- b) La determinación de la zona, a partir de sus características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales que se encuentren comprendidas en ella, así como el tipo de actividades productivas que se desarrollen en la misma; y
- c) Los lineamientos, estrategias ecológicas, criterios ecológicos y demás previsiones para lograr la preservación, protección, restauración y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como la realización de actividades productivas y demás obras o actividades que puedan afectar a los ecosistemas.

mente con el mar, la faja de veinte metros de zona federal marítimo terrestre se contará a partir del punto a donde llegue el mayor embalse anual o límite de la pleamar, en los términos que determine el reglamento, y

*IV.- En el caso de marinas artificiales o esteros dedicados a la acuicultura, no se delimitará zona federal marítimo terrestre, cuando entre dichas marinas o esteros y el mar medie una zona federal marítimo terrestre. La zona federal marítimo terrestre correspondiente a las marinas que no se encuentren en este supuesto, no excederá de tres metros de ancho y se delimitará procurando que no interfiera con el uso o destino de sus instalaciones (...)*⁶⁵.

⁶³ Artículo 5o., fracción IX, LGEEPA y artículo 55, ROE.

⁶⁴ Artículo 20 BIS 1, segundo párrafo, LGEEPA, y artículo 56, ROE.

⁶⁵ Artículo 20 BIS 7, LGEEPA, y artículo 54, ROE.

¿Cuántos POE Marinos se han aprobado en México hasta la fecha?

Actualmente, se encuentran en vigor en nuestro país tres POE Marinos, que son:

- 1) El Programa de Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California (POEMGC)

El Acuerdo por el que se aprobó el POEMGC fue publicado en el DOF de 29 de noviembre de 2006, mientras que el que contenía su texto completo, que consta de 129 páginas, se publicó el 15 de diciembre de 2006, entrando en vigor al día siguiente. En el mismo se definieron 22 Unidades de Gestión Ambiental (UGA), de las cuales 15 limitan con la costa y se denominan Unidades de Gestión Costera (UGC), y otras 7 se ubican en el océano y se denominan Unidades de Gestión Oceánica (UGO).

Se pueden observar algunos ejemplos de diferentes Unidades de Gestión en el siguiente mapa.



Fuente: SIORE



2) El Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe (POEMyRGMMyMC)

El Acuerdo por el que se expidió este Programa fue publicado en el DOF de 24 de noviembre de 2012, entrando en vigor al día siguiente. Como se puede deducir por su título, se refiere tanto a la zona marina del golfo de México y el mar Caribe como a la zona terrestre, constituyéndose a la vez en un POE Regional (instrumento que analizaremos más extensamente en el siguiente apartado de la Guía). En el mismo se establecieron:

- a) Las UGA, que incluyen 203 unidades clasificadas en Marinas y Regionales:
- El Área Marina comprende la superficie ubicada en zonas marinas mexicanas, incluyendo zonas federales adyacentes del golfo de México y mar Caribe, y también 26 ANP de competencia federal con parte de su extensión en la zona marina.
 - El Área Regional abarca una región ecológica ubicada en 142 municipios con influencia costera de 6 estados (Quintana Roo, Yucatán, Campeche, Tabasco, Veracruz y Tamaulipas). En ella se incluyen 3 ANP de competencia federal que no tienen contacto directo con el mar y 14 ANP estatales.

- b) Lineamientos ecológicos (27), que a su vez incluyen 26 estrategias ecológicas, orientadas a atender las tendencias de deterioro ambiental identificadas en la agenda ambiental y durante la etapa de diagnóstico, pronóstico y en el ejercicio de visión prospectiva, así como 165 acciones orientadas al logro de los lineamientos, tanto generales como específicas.
- c) Criterios de regulación ecológica para Islas, que tienen como fin preservar estos ambientes costero-marinos particulares, y para la Zona Costera Inmediata, cuyo fin es precisar acciones a implementar para el desarrollo de actividades en la zona marina adyacente a la línea de costa, destacando aquellos que se definieron de forma específica para el desarrollo de actividades de la zona marina adyacente al municipio de Solidaridad, en Quintana Roo.



Fuente: SIORE

3) El Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Norte (POEMyRPN)

Este Programa comprende la vertiente occidental de la península de Baja California, en los estados de Baja California y Baja California Sur, así como las islas del



Fuente: Página electrónica de la SEMARNAT

RESUMIENDO:

- Los POE Marinos se aplican sobre las zonas marinas mexicanas, incluyendo la ZOFEMAT.
- Su principal objeto es establecer los lineamientos, estrategias, criterios ecológicos y demás previsiones para lograr la preservación, protección, restauración y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el mantenimiento de los bienes y servicios ambientales y la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad en las zonas marinas mexicanas.
- Actualmente, existen tres POE Marinos en vigor: golfo de California, golfo de México y mar Caribe, y Pacífico Norte.

2.3.3 POE REGIONALES

A diferencia del POE General del Territorio y de los POE Marinos, la facultad de formular, expedir y ejecutar los POE Regionales corresponde a los estados, cuando abarquen la totalidad o una parte de su territorio, con la participación de los municipios respectivos⁶⁶.

No obstante, como ya se mencionó anteriormente, la SEMARNAT también participa en la formulación de los POE Regionales, en los siguientes casos:

- 1) Cuando una región ecológica se ubique en el territorio de dos o más entidades federativas. En este supuesto, la SEMARNAT debe celebrar convenios de coordinación con los gobiernos locales involucrados⁶⁷, donde se deberán especificar, entre otros aspectos⁶⁸:
 - a) Las materias y actividades que constituyen el objeto del convenio (excepto las actividades relacionadas con el sector de hidrocarburos, las cuales no podrán ser objeto de estos convenios);
 - b) La congruencia con las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo, la programación sectorial ambiental y el POE General del Territorio;
 - c) Las obligaciones de las partes;
 - d) Las autoridades de los tres órdenes de gobierno que estarán representadas en el Comité Regional de Ordenamiento Ecológico respectivo;
 - e) Las personas, organizaciones, grupos e instituciones de los sectores privado y social que formarán parte del Comité Regional de Ordenamiento Ecológico respectivo; y
 - f) Un plan de trabajo, que incluya: los objetivos y metas que se pretendan alcanzar; la revisión del marco jurídico aplicable para la instrumentación del POE Regional; el cronograma de las actividades a realizar; la vigencia del convenio; sus mecanismos de terminación, solución de controversias y, en su caso, modificación y prórroga; los órganos que

⁶⁶ Artículo 7o., fracción IX, LGEEPA.

⁶⁷ Artículo 20 BIS 2, LGEEPA, y artículo 4o., fracción V, ROE.

⁶⁸ Artículo 38, ROE.

llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios de coordinación; las bases para identificar los recursos materiales y financieros, y demás necesarios para la realización de las acciones previstas, así como los responsables de facilitarlos y, en su caso, aportarlos; y, finalmente, los mecanismos para incorporar a la Bitácora Ambiental los resultados de la evaluación del proceso de OET.

- 2) Cuando un POE Regional incluya un ANP competencia de la federación o parte de ella. En este caso, el POE Regional debe ser elaborado y aprobado en forma conjunta por la SEMARNAT, los gobiernos de los estados y los municipios en que se ubique.
- 3) La SEMARNAT debe, asimismo, apoyar técnicamente la formulación y ejecución de los POE Regionales, así como evaluar técnicamente los que sean expedidos por los gobiernos de los estados, sus municipios, y la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, para su integración al SIORE⁶⁹.
- 4) También tiene que promover y gestionar la formulación de los POE Regionales que se determinen como parte de las estrategias ecológicas del POE General del Territorio⁷⁰.

¿Cuántos POE Regionales existen actualmente?

Hasta mediados del año 2018, se encontraban en vigor cincuenta y un POE Regionales en nuestro país⁷¹. Algunos abarcan todo el territorio de un estado (como ocurre en el caso de Baja California, Estado de México, Hidalgo, Tabasco, Yucatán, Michoacán o Morelos, entre otros), mientras que otros abarcan diferentes ámbitos, como la Región Mariposa Monarca (que consta de un POE Regional para el territorio del Estado de México y otro para el de Michoacán); la región Huasteca; Valle de Bravo-Amanalco; la Subcuenca Laguna de Cuyutlán (Estado de Colima); el volcán

⁶⁹ Artículo 20 BIS 1, LGEEPA, y artículo 4o., fracción IX, ROE.

⁷⁰ Artículo 39, ROE.

⁷¹ <https://datos.gob.mx/busca/dataset/inventario-de-ordenamiento-ecologicos-expedidos>

Popocatépetl y su Zona de Influencia (que tiene un POE Regional para el Estado de México y otro para el de Puebla); los POE Regionales Costeros de Yucatán y de la Costa de Sonora, o el de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, por citar algunos ejemplos.

También existen casos de instrumentos mixtos, en los cuales el OET se integra en un mismo instrumento con otros tipos de ordenamiento, como ocurre en el Estado de Baja California con los Programas Regionales de Desarrollo Urbano, Turístico y Ecológico del Corredor Costero Tijuana-Rosarito-Ensenada y del Corredor Costero San Felipe-Puertecitos-Bahía de Los Ángeles.

¿Qué debe contener un POE Regional?

Los POE Regionales deben contener, al menos, lo siguiente⁷²:

- a) El área o región a ordenar, describiendo sus atributos físicos, bióticos (su fauna y flora) y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales y las tecnologías utilizadas por los habitantes del área;

⁷² Artículo 20 BIS 3, LGEEPA.



- b) Los criterios de regulación ecológica para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que se localicen en la región de que se trate, así como para la realización de actividades productivas y la ubicación de asentamientos humanos; y,
- c) Los lineamientos para su ejecución, evaluación, seguimiento y modificación.

¿Qué materias no puede regular un POE Regional?

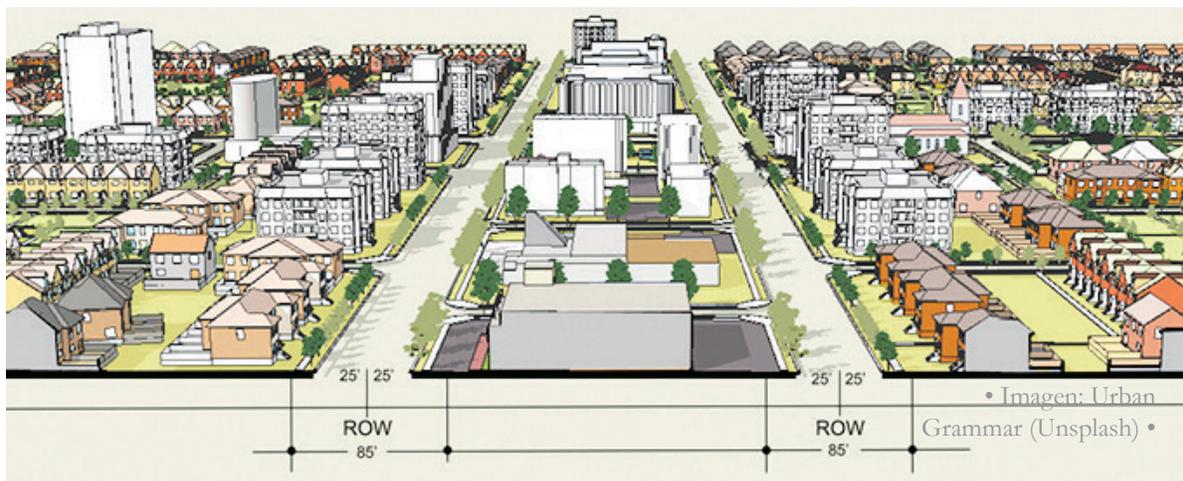
Debido a que la industria de hidrocarburos es de exclusiva jurisdicción federal, no podrán ser objeto de regulación en un POE Regional las actividades relacionadas con la misma⁷³.

⁷³ Artículo 40, último párrafo, ROE; artículo 95, Ley de Hidrocarburos, y artículo 3o., fracción XI, Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del

RESUMIENDO:

- Los POE Regionales pueden abarcar una parte o la totalidad de un estado, o una región que abarque un territorio en dos o más estados.
- Cuando el POE Regional abarque una parte de un estado o la totalidad del mismo, el encargado de formularlo y ejecutarlo es el estado, con la participación de los municipios implicados.
- Cuando el POE Regional abarque territorio de dos o más estados, o incluya un ANP federal o parte de ella, debe ser elaborado y aprobado por la SEMARNAT y los estados y municipios implicados.
- Actualmente existen 51 POE Regionales vigentes en México.
- Los POE Regionales no pueden regular las actividades relacionadas con la industria de los hidrocarburos.





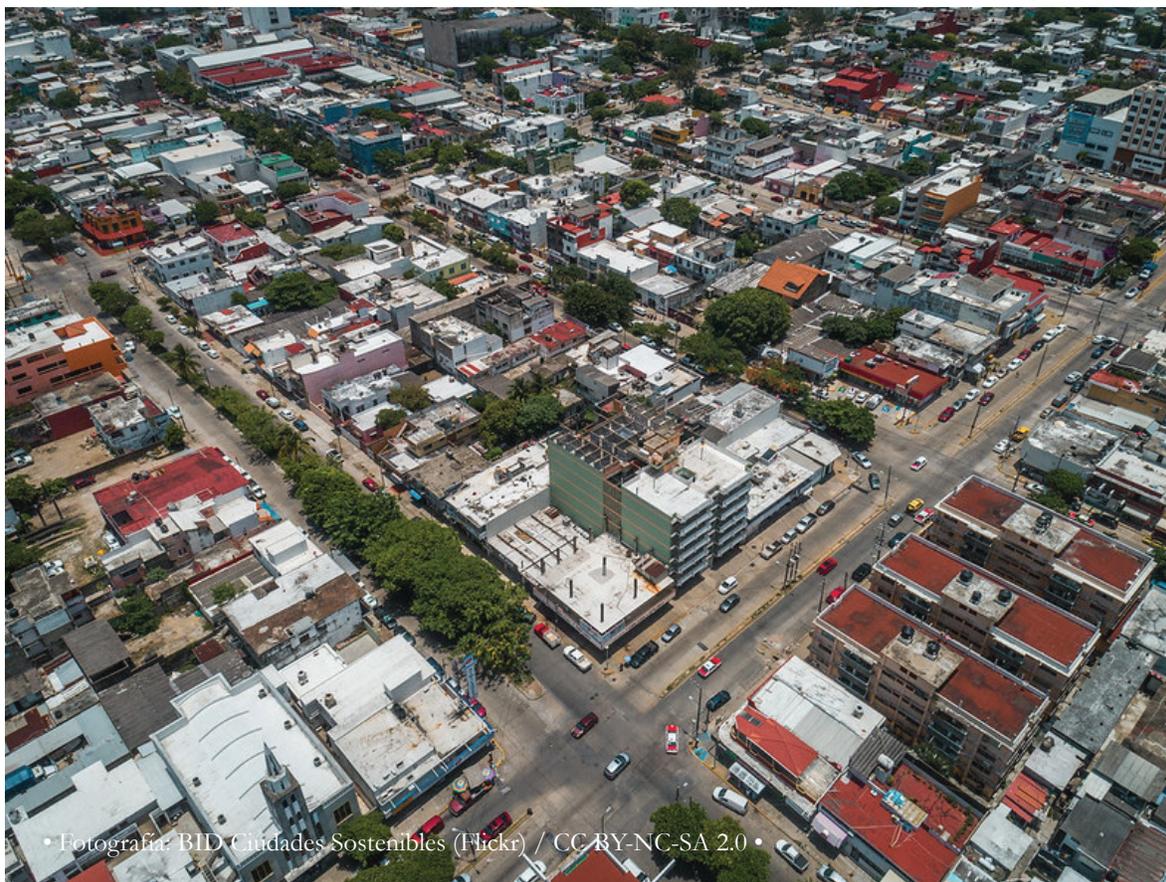
2.3.4 POE LOCALES

Finalmente, los POE Locales son expedidos por las autoridades municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de conformidad con la normativa ambiental que regule el OET tanto federal como estatal y local, en su caso, y tienen por objeto⁷⁴:

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

Sector Hidrocarburos.

⁷⁴ Artículo 20 BIS 4, LGEEPA.



• Fotografía: BID Ciudades Sostenibles (Flickr) / CC BY-NC-SA 2.0 •

Este instrumento de planeación ambiental regula, por tanto, los usos del suelo en el ámbito municipal, y su congruencia y coherencia con los instrumentos de planeación urbana es de suma importancia⁷⁵. Para lo anterior, idealmente se requiere primero la elaboración del POE local y, en base a lo establecido en el mismo, proceder a formular el PDU del Municipio.

Los procedimientos bajo los cuales deben ser formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los POE Locales se determinan en las leyes estatales o de la Ciudad de México en la materia, así como en la normativa municipal, conforme a unas bases que describe la LGEEPA, que son⁷⁶:

⁷⁵ Funes Izaguirre, J.L., *El Ordenamiento Ecológico del Territorio y su aplicación en el Estado de Quintana Roo*, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales A.C.

⁷⁶ Artículo 20 BIS 5, LGEEPA.

- a) Debe existir congruencia entre el POE General del Territorio y los POE Marinos y Regionales que hayan sido aprobados con los POE Locales.
- b) Los POE Locales cubrirán una extensión geográfica cuyas dimensiones permitan regular el uso del suelo.
- c) Las previsiones contenidas en los POE Locales mediante las cuales se regulen los usos del suelo se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población.
- d) Las autoridades locales deben hacer compatibles el OET y la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, incorporando las previsiones correspondientes en los POE y PDU locales. Además, los POE Locales deben prever los mecanismos de coordinación entre las distintas autoridades involucradas para la formulación y ejecución de los distintos Programas.
- e) Cuando un POE Local incluya un ANP que sea competencia de la federación, o parte de ella, el Programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la SEMARNAT y los gobiernos de los estados, de la Ciudad de México y de los municipios, según corresponda;
- f) Regularán los usos del suelo, incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, expresando las motivaciones que lo justifiquen;
- g) Para la elaboración de los POE Locales, las leyes en la materia deben establecer los mecanismos que garanticen la participación de los particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados. Dichos mecanismos incluirán, por lo menos, procedimientos de difusión y consulta pública de los programas respectivos, así como las formas y los procedimientos para que los particulares participen en la ejecución, vigilancia y evaluación de los mismos, y
- h) El Gobierno Federal puede participar en la consulta a que se refiere la fracción anterior y emitir las recomendaciones que estime pertinentes.

¿Cuántos POE Locales existen actualmente?

Hasta la fecha, no llegan a cien los POE Locales que se encuentran vigentes en nuestro país. Si tenemos en cuenta que actualmente existen en México 2,458 municipios y delegaciones⁷⁷, todavía son muy pocos los que han llevado a cabo este proceso. Sin embargo, en algunos estados los municipios han sido más activos, como es el caso del Estado de México, donde hay quince municipios que ya cuentan con su POE; Querétaro, con doce POE Locales aprobados, o Morelos, con ocho, por citar solamente algunos.

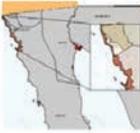
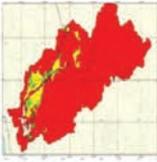
¡IMPORTANTE!

Los municipios son extraordinariamente importantes en el desarrollo de las actividades económicas y de la protección ambiental en nuestro país, ya que son los encargados de:

- Regular los usos del suelo dentro de los centros de población, a través de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipales;
- Regular los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que deben regir dentro de los centros de población, a través de los POE Locales.
- Regular los usos del suelo fuera de los centros de población, a través también de los POE Locales.

A modo de resumen de todo el Capítulo, en la siguiente Tabla se muestran las principales características de cada uno de los tipos de OET que se han descrito en el mismo.

⁷⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales* 2017.

MODALIDADES	ESCALA	COMPETENCIA	PROPÓSITO
 <p>Ordenamiento Ecológico General del Territorio</p>	<p>1:4,000,000</p> <p>a</p> <p>1:250,000</p>	<p>Del Gobierno Federal, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, y la participación de particulares.</p> <p>Abarca el territorio nacional en su totalidad.</p>	<p>Busca influir en las políticas sectoriales del gobierno federal.</p>
 <p>Ordenamiento Ecológico Regional</p>	<p>1:250,000</p> <p>a</p> <p>1:50,000</p>	<p>Puede expedirlo el gobierno estatal en regiones que abarquen la totalidad del territorio de la entidad federativa o porciones.</p>	<p>Determinar los criterios de regulación ecológica en la realización de las actividades productivas y para ubicar los asentamientos humanos.</p>
 <p>Ordenamiento Ecológico Local</p>	<p>1:50,000</p> <p>a</p> <p>1:25,000</p>	<p>Corresponde expedirlo al gobierno municipal.</p>	<p>Regular los usos del suelo fuera de centros de población, y los criterios para la regulación ecológica dentro de los centros poblacionales que se integran en programas urbanos.</p>
 <p>Ordenamiento Ecológico Marino</p>	<p>-----</p>	<p>Corresponde a las autoridades federales, en coordinación con gobiernos estatales y municipales de las zonas involucradas.</p>	<p>Regular el uso de los recursos naturales en la zona económica exclusiva, mares territoriales y ZOFEMAT.</p>

Fuente: Adaptado del Programa de Ordenamiento Ecológico del Corredor San Antonio de las Minas- Valle de Guadalupe, Estado de Baja California, p. 11.

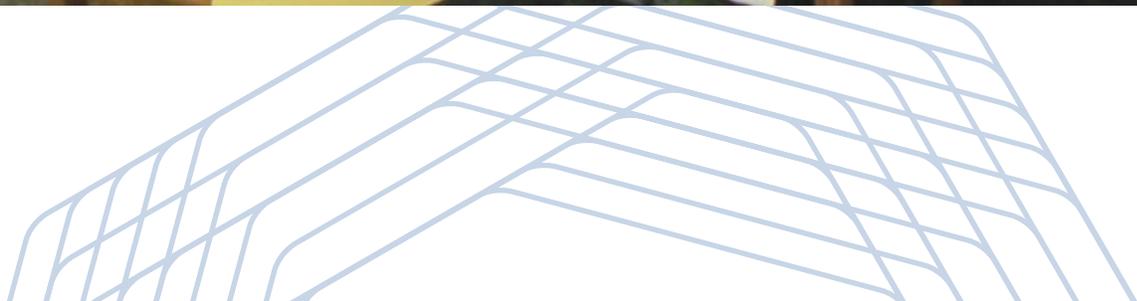
3

El proceso de ordenamiento ecológico: fases y participación pública





• Fotografia: Mercedes Lu / ELAW •



Es importante comenzar este Capítulo puntualizando que lo que se explica en el mismo se fundamenta en lo previsto en la LGEEPA y el ROE; la primera es una ley general, que distribuye las competencias en materia de OET entre la federación, los estados, los municipios y la Ciudad de México, mientras que el ROE está enfocado, principalmente, en el desarrollo de los procesos de OET que son de competencia federal, aunque también establezca las bases que deben regir la actuación del Gobierno Federal en ciertas materias relacionadas con los OET locales⁷⁸. Cuando corresponda a los estados y municipios llevar a cabo los procesos de OET locales, para conocer cómo deberán realizarse estos habrá que acudir, en primer lugar, a lo que disponga la normativa estatal y municipal, y cuando no exista o sea insuficiente, se aplicarán de manera supletoria las disposiciones contempladas en la LGEEPA y el ROE cuando así lo determine dicha normativa.

¿Qué es el proceso de ordenamiento ecológico?

Se define como tal al conjunto de actuaciones que deben llevarse a cabo para formular, expedir, ejecutar, evaluar y modificar un POE⁷⁹.

En el ámbito federal, este proceso tendrá como resultado los siguientes productos⁸⁰:

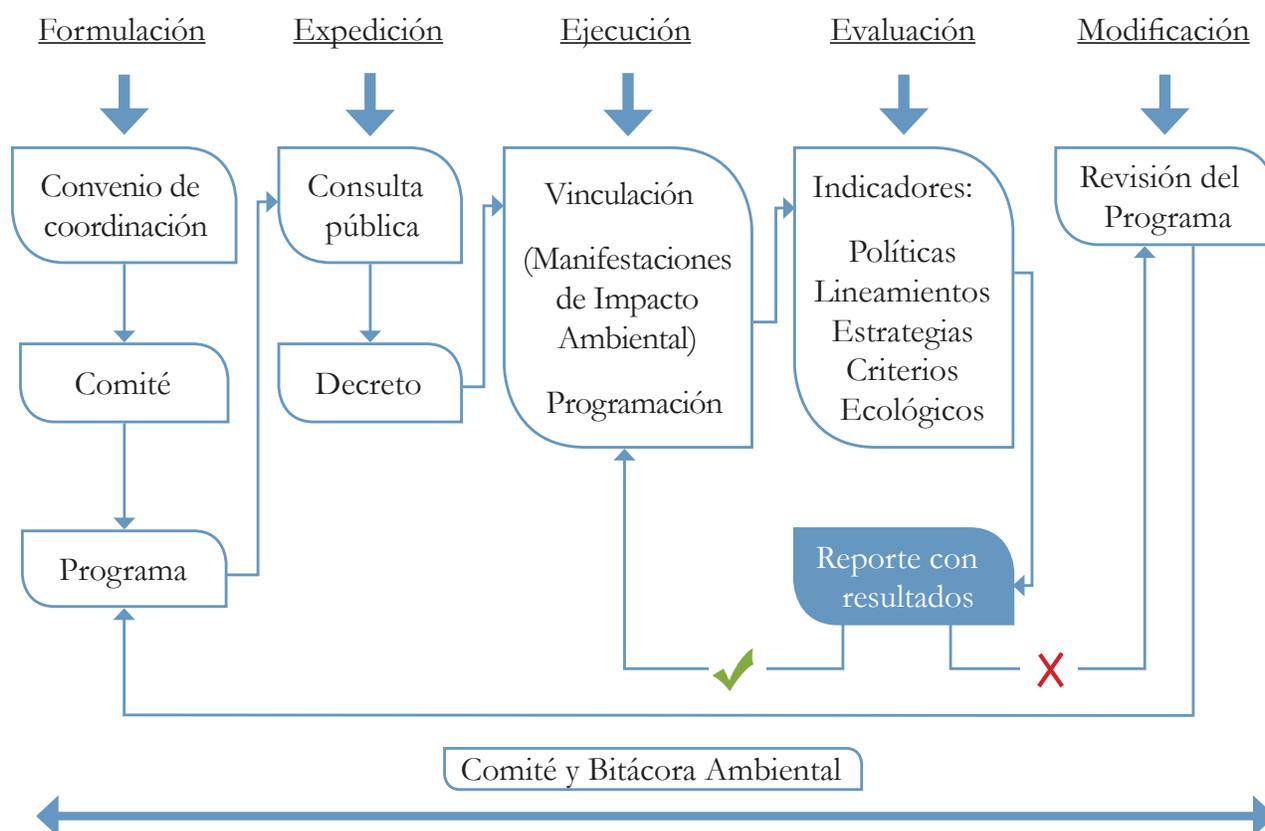
- 1) Un Convenio de Coordinación, que podrá suscribirse con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes para realizar acciones que incidan en el área de estudio, y las entidades federativas, sus municipios, la Ciudad de México y demarcaciones.
- 2) Un POE, el cual deberá contener: (a) El Modelo de Ordenamiento Ecológico (MOE), donde se incluya la regionalización o determinación de las zonas ecológicas y los lineamientos ecológicos aplicables al área de estudio; y (b) Las estrategias ecológicas aplicables al MOE; y
- 3) Una Bitácora Ambiental.

⁷⁸ Artículo 1o., ROE.

⁷⁹ Artículo 3o., fracción XIX, *id.*

⁸⁰ Artículo 7o., *id.*

En el siguiente esquema se resumen los pasos o fases que deben cumplirse en todos los procesos de ordenamiento ecológico.



Fuente: Adaptado de la *Guía de ordenamiento ecológico del territorio para autoridades municipales* (SEMARNAT, 2009).

Como podemos observar, este proceso no finaliza una vez que se ha aprobado y ha entrado en vigor el POE, sino que es dinámico. A partir de la expedición del mismo, comienza otra fase aún más importante que las anteriores, que es la de la ejecución del Programa, y tras esta siguen otras dos: la fase de evaluación, donde se deberá comprobar si realmente el POE ha cumplido con sus propósitos o no, y si no lo ha hecho, entrará en juego la última fase, que es la de su modificación.

¡IMPORTANTE!

Todo proceso de OET debe promover la participación social de los grupos y sectores interesados. Además, debe ser transparente y facilitar el acceso, publicación y difusión constante de la información generada, los métodos utilizados y los resultados obtenidos durante el mismo.

(Referencia: Artículo 6o., fracciones II y III, ROE)

En cada una de las fases del proceso existe la posibilidad de que la ciudadanía participe, junto con el resto de actores, tanto sociales como técnicos, investigadores y autoridades de gobierno, ya que debe llevarse a cabo como una planeación que promueva la participación social corresponsable de todos los grupos y sectores interesados.

Por lo que se refiere a la participación social en los POE en los que intervenga la SEMARNAT, esta debe promoverla en cada fase del proceso, junto con el acceso a la información sobre el mismo, mediante la realización de diferentes acciones, tales como: incorporar a los POE los resultados de los mecanismos de participación social utilizados en el proceso de OET, promover la suscripción de convenios de concertación con los diversos grupos y sectores privado y social para la realización de acciones conjuntas dirigidas a la aplicación efectiva de los POE o incorporar de manera expedita al SIORE la información que se genere en cada fase, entre otras⁸¹.

La SEMARNAT podrá diseñar, aplicar y gestionar también instrumentos económicos que incentiven la participación de las autoridades y las personas involucradas en cada fase del proceso de OET. En este sentido, la LGEEPA menciona mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero y de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan al ambiente⁸².

⁸¹ Artículo 17, ROE.

⁸² Artículo 22, LGEEPA.



3.1 FASE DE FORMULACIÓN

Esta fase constituye el inicio formal de todo proceso de OET, y en ella se establecen los mecanismos e instrumentos que darán inicio y seguimiento al mismo. Las principales actividades que se llevan a cabo en esta fase incluyen⁸³:

- a) Firma de un Convenio de Coordinación;
- b) Instalación del Comité de Ordenamiento Ecológico (en adelante, el Comité);
- c) Creación de una Bitácora Ambiental; y,
- d) Elaboración de la propuesta de POE.

3.1.1 EL CONVENIO DE COORDINACIÓN

En general, un Convenio de Coordinación es un acuerdo de voluntades que permite a las partes que lo suscriben realizar determinadas obras y acciones de manera conjunta y coordinada⁸⁴. Para el caso concreto de los procesos de OET, la suscripción de Convenios de Coordinación se lleva a cabo con la finalidad de involucrar a los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en la planeación ecológica o ambiental del territorio.

Los Convenios serán diferentes según el tipo de OET, ya que en los locales habrá que estar a lo que prevean las leyes locales al respecto, cuando sea el caso.

⁸³ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*, 2006. p. 7.

⁸⁴ *Ibíd.*



¿QUÉ OBJETIVOS TIENEN LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN EN LOS PROCESOS DE OET DONDE PARTICIPA LA SEMARNAT?

Su objeto general es determinar las acciones, plazos y compromisos que integran la agenda del proceso de OET, y deben contener, como mínimo:

- a) Las bases para precisar el área de estudio que abarcará el proceso de OET;
- b) Los lineamientos, criterios y estrategias ecológicas que permitan instrumentarlo;
- c) La identificación y designación de las autoridades e instituciones que llevarán a cabo las acciones que resulten de los Convenios o Acuerdos de Coordinación, así como la participación y la responsabilidad que les corresponda a cada una de ellas en la conducción e instrumentación del proceso de OET;
- d) La integración del órgano que instrumentará y dará seguimiento al proceso;
- e) Las acciones iniciales que deba realizar cada parte del Convenio para garantizar su inicio y desarrollo eficaz;
- f) La determinación de los productos que deberán obtenerse como resultado del proceso;
- g) Las demás materias que deban incluirse como anexos de los Convenios de Coordinación;
- h) Las sanciones y responsabilidades que se generarán para las partes en caso de incumplimiento; y
- i) Las demás estipulaciones que las partes consideren necesarias para el correcto cumplimiento de los compromisos del Convenio

(Referencia: Artículo 8o., segundo párrafo, ROE)



• Imagen: Joshua Rawson (Unsplash) •

¡IMPORTANTE!

Los Convenios de Coordinación (y sus anexos) que se celebren dentro del proceso de OET son de cumplimiento obligatorio para todas las partes que los suscriban.

(Referencia: Artículo 10, ROE)

No se trata, por tanto, de un plan o proyecto de actividades que “podrían” realizarse, sino que “deberán” cumplirse en todos sus extremos.

Estructura y contenido de un Convenio de Coordinación

En términos generales, los Convenios se componen de⁸⁵:

PROEMIO

Describe el objeto del Convenio y los participantes.

CONVENIO de Coordinación que con el objeto de establecer las bases para la instrumentación de la formulación, aprobación, expedición, ejecución, evaluación y modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de La Paz, Baja California Sur, suscriben la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Estado de Baja California Sur y el Municipio de La Paz.

CONVENIO DE COORDINACIÓN QUE CON EL OBJETO DE ESTABLECER LAS BASES PARA LA INSTRUMENTACIÓN DE LA FORMULACIÓN, APROBACIÓN, EXPEDICIÓN, EJECUCIÓN, EVALUACIÓN Y MODIFICACIÓN DEL PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO LOCAL DEL MUNICIPIO DE LA PAZ, BAJA CALIFORNIA SUR, EN LO SUCESIVO DENOMINADO COMO "EL PROGRAMA", QUE SUSCRIBEN POR UNA PARTE EL EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES EN ADELANTE "LA SEMARNAT", REPRESENTADA POR EL DELEGADO FEDERAL EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, EL C. JOSÉ CARLOS COTA OSUNA; POR OTRA PARTE, EL GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA SUR, EN LO SUCESIVO "EL ESTADO", REPRESENTADO POR EL EJECUTIVO ESTATAL, C. LIC. MARCOS ALBERTO COVARRUBIAS VILLASEÑOR, EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, EL C. LIC. LUIS ANDRÉS CORDOVA URRUTIA, EL SECRETARIO DE PLANEACIÓN URBANA, INFRAESTRUCTURA Y ECOLOGÍA, EL C. ING. SALVADOR ADRIÁN PÉREZ RAMÍREZ Y EL SECRETARIO DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO, EL C. ING. JOEL ÁVILA AGUILAR; Y POR LA OTRA PARTE, EL MUNICIPIO DE LA PAZ, B.C.S., POR CONDUCTO DEL H. XIV AYUNTAMIENTO DE LA PAZ, A QUIEN EN LO SUCESIVO Y PARA LOS EFECTOS DEL PRESENTE CONVENIO SE LE DENOMINARA "EL MUNICIPIO", REPRESENTADO EN ESTE ACTO POR LAS (LOS) CC. LIC. ESTHELA DE JESÚS PONCE BELTRÁN, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTA MUNICIPAL; DR. FRANCISCO JAVIER MORENO SORIA, EN SU CALIDAD DE SÍNDICO MUNICIPAL Y LIC. GUILLERMO VALERIANO BELTRÁN ROCHIN, EN SU CALIDAD DE SECRETARIO GENERAL, TODOS DEL H. XIV AYUNTAMIENTO DE LA PAZ, BAJA CALIFORNIA SUR, TODOS ELLOS DENOMINADOS EN LO SUCESIVO "LAS PARTES", AL TENOR DE LOS SIGUIENTES ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLÁUSULAS:

ANTECEDENTES

Establece los fundamentos jurídicos del Convenio, y una breve reseña del área de estudio y la motivación de las Partes para suscribirlo.

ANTECEDENTES

I. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4 párrafo quinto, establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. Asimismo, el artículo 25 determina que el Estado debe garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable, y el artículo 26 establece la competencia del Estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

II. La Ley de Planeación en su artículo 3o., determina que la planeación nacional del desarrollo consiste en la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país de conformidad con las normas, principios y objetivos que la Constitución Federal y las leyes establecen; por lo cual, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán planear y conducir sus actividades sujetándose a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea integral y sustentable.

III. La misma Ley en sus artículos 33 y 34 faculta al Ejecutivo Federal para convenir con los gobiernos de las entidades federativas la coordinación que se requiera para que éstos participen en la planeación nacional del desarrollo y coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la misma.

IV. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 4o. prevé la concurrencia de competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios en materia de equilibrio ecológico, protección al ambiente y ordenamiento ecológico del territorio, la misma Ley determina en el artículo 20 Bis 1 que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales deberá apoyar técnicamente la formulación y la ejecución de los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio en sus modalidades regional y local, en su artículo 20 Bis 4 faculta a las autoridades municipales para expedir Programas de Ordenamiento Ecológico Locales.

...

XI. El Municipio de La Paz se encuentra ubicado entre las coordenadas geográficas 23 ° 6' 45.46" y 25 ° 5' 2.06" Latitud Norte y los 111 ° 41' 53.36" y los 109 ° 41' 44.46" Longitud Oeste. Limita al norte con el Municipio de Comondú y al sur con el Municipio de Los Cabos. En su costa oriental se encuentra el Golfo de Baja California y la costa occidental colinda con el Océano Pacífico. Tiene una extensión de 15, 040 km². El Municipio de La Paz se encuentra conformado por seis delegaciones: Todos Santos, San Antonio, El Carrizal, Los Dolores, Los Planes El Sargento y Los Barriales, y por 48 subdelegaciones. La cabecera municipal es la Ciudad de La Paz.

XII. Dentro de los límites del Municipio de La Paz, Baja California Sur se encuentran las Áreas Naturales Protegidas de competencia Federal: Reserva de la Biosfera "Sierra La Laguna", decretada el 06 de junio de 1994; Parque Nacional, "Zona Marina del Archipiélago de Espíritu Santo", decretada el 10 de mayo de 2007 y el Área de Protección de Flora y Fauna "Balandra", decretada el 30 de noviembre de 2012.

XI. Los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, conscientes de las implicaciones ambientales que se suscitarán de no instrumentarse las medidas pertinentes en el Municipio de La Paz, Baja California Sur, han decidido suscribir el presente Convenio con el objeto de realizar acciones y conjuntar recursos tendientes a la planificación del territorio en función del patrimonio natural, de los medios de transformación de los recursos naturales, de los costos y beneficios que éstos aportan a la sociedad en su conjunto.

DECLARACIONES

I. Declara "LA SEMARNAT", a través de su representante que:

a. Es una Dependencia del Ejecutivo Federal, integrante de la Administración Pública Federal, en términos del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 2, fracción I, 26 y 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

DECLARACIONES

Determina la personalidad jurídica y la capacidad de compromiso de cada una de las Partes.

⁸⁵ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*, 2006. p. 9.

II. Declara "EL ESTADO", a través de sus representantes que:

a. El Estado de Baja California Sur es una entidad Libre y Soberana que forma parte integrante de la Federación, de conformidad con lo establecido en los artículos 40, 42, fracción I y 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el 1 de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur.

...

III. Declara "EL MUNICIPIO", a través de su representante que:

a. Es la entidad local básica de la organización territorial del Estado; es la institución jurídica, política y social, de carácter autónomo, con autoridades propias, atribuciones específicas y libre en la administración de su hacienda. Su finalidad consiste en organizar a la comunidad asentada en su territorio en la gestión de sus intereses y la satisfacción de sus necesidades colectivas, tendientes a lograr su desarrollo integral y sustentable; proteger y fomentar los valores de la convivencia local y ejercer las funciones en la prestación de los servicios públicos de su competencia. El Municipio posee personalidad jurídica y patrimonio propio y goza de plena autonomía para normar directa y libremente las materias de su competencia, así como para establecer sus órganos de gobierno interior.

...

IV. Declaran "LAS PARTES", a través de sus representantes que:

a. Reconocen mutuamente la personalidad con la que se ostentan para la suscripción del presente Convenio.
b. Es su voluntad suscribir el presente Convenio, a fin de establecer las bases, los mecanismos y los compromisos de cada una de ellas para la formulación, aprobación, expedición, ejecución, evaluación, seguimiento y, en su caso, la modificación de "EL PROGRAMA", que abarcará la totalidad de su territorio y será el instrumento rector para orientar de manera sustentable el uso del suelo, los asentamientos humanos, las actividades productivas y el aprovechamiento de los recursos naturales dentro del territorio municipal.

En virtud de lo anterior, "LAS PARTES" suscriben el presente Convenio de Coordinación conforme a las siguientes:

CLÁUSULAS

PRIMERA.- OBJETO DEL CONVENIO.

"LAS PARTES" acuerdan que el presente Convenio tiene por objeto establecer las bases para la instrumentación de formulación, aprobación, expedición, ejecución, evaluación y modificación conjunta de "EL PROGRAMA".

Para efectos del presente Convenio, el Proceso de Ordenamiento Ecológico que instrumentarán "LAS PARTES" abarca "EL PROGRAMA" y la Bitácora Ambiental, mediante la cual se evaluará y dará seguimiento a su efectividad y cumplimiento.

SEGUNDA.- CUMPLIMIENTO DEL OBJETO.

...

SÉPTIMA.- DE LA INTEGRACIÓN DE "EL COMITÉ".

Deberá estar integrado por representantes de los tres órdenes de gobierno, de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, de los sectores social, privado y académico quienes serán miembros permanentes de esta instancia de planeación, asimismo se podrán considerar miembros invitados.

La integración y desempeño de las funciones de los miembros de "EL COMITÉ", estará sujeto a lo dispuesto por su Reglamento Interior, que al efecto se emita, el cual deberá incluir mecanismos equitativos y transparentes que promuevan la participación de sus integrantes.

OCTAVA.- DEL FUNCIONAMIENTO DE "EL COMITÉ".

"EL COMITÉ" se dividirá para su funcionamiento en dos órganos:

I. Un Órgano de carácter ejecutivo (en lo sucesivo "EL ÓRGANO EJECUTIVO") responsable de la toma de decisiones relativas a la instrumentación de las acciones, procedimientos y estrategias tendientes a la formulación, evaluación, modificación, aprobación y expedición de "EL PROGRAMA".

Estará conformado por un representante de cada una de "LAS PARTES" y un representante de la sociedad civil organizada que convocarán las mismas, dicho Órgano será presidido por el Presidente Municipal.

II. Un Órgano de carácter técnico (en lo sucesivo "EL ÓRGANO TÉCNICO") responsable de la revisión, validación o, en su caso, de la realización de los estudios y los demás insumos técnicos que se requieran en "EL PROGRAMA". Dicho órgano será presidido por "LA SEMARNAT" y estará conformado por los representantes de "LAS PARTES" que designe "EL ÓRGANO EJECUTIVO" y por al menos un representante de los sectores social, productivo y académico que se hayan identificado en el área objeto de "EL PROGRAMA", conforme a las previsiones que se establezcan en el Reglamento Interior de "EL COMITÉ". "EL ÓRGANO EJECUTIVO" deberá nombrar a dichos representantes dentro de un plazo no mayor a 45 días naturales posteriores a la instalación de "EL COMITÉ".

"EL ÓRGANO EJECUTIVO", con la participación de "EL ÓRGANO TÉCNICO", establecerá los mecanismos de participación pública que se requieran en las diferentes etapas del proceso de ordenamiento ecológico, que podrán incluir consultas públicas, talleres sectoriales, reuniones de expertos para temas específicos y demás que se determinen en el Reglamento Interior de "EL COMITÉ" para asegurar una participación efectiva de la sociedad durante el proceso.

El ejemplo mostrado, en el cual se reproducen algunas partes de un Convenio de Coordinación, se obtuvo de la página electrónica del Diario Oficial de la Federación (<http://dof.gob.mx>).

CLÁUSULAS

Describe las acciones concretas a realizar, con responsables ejecutores, metas y beneficios que se persiguen.

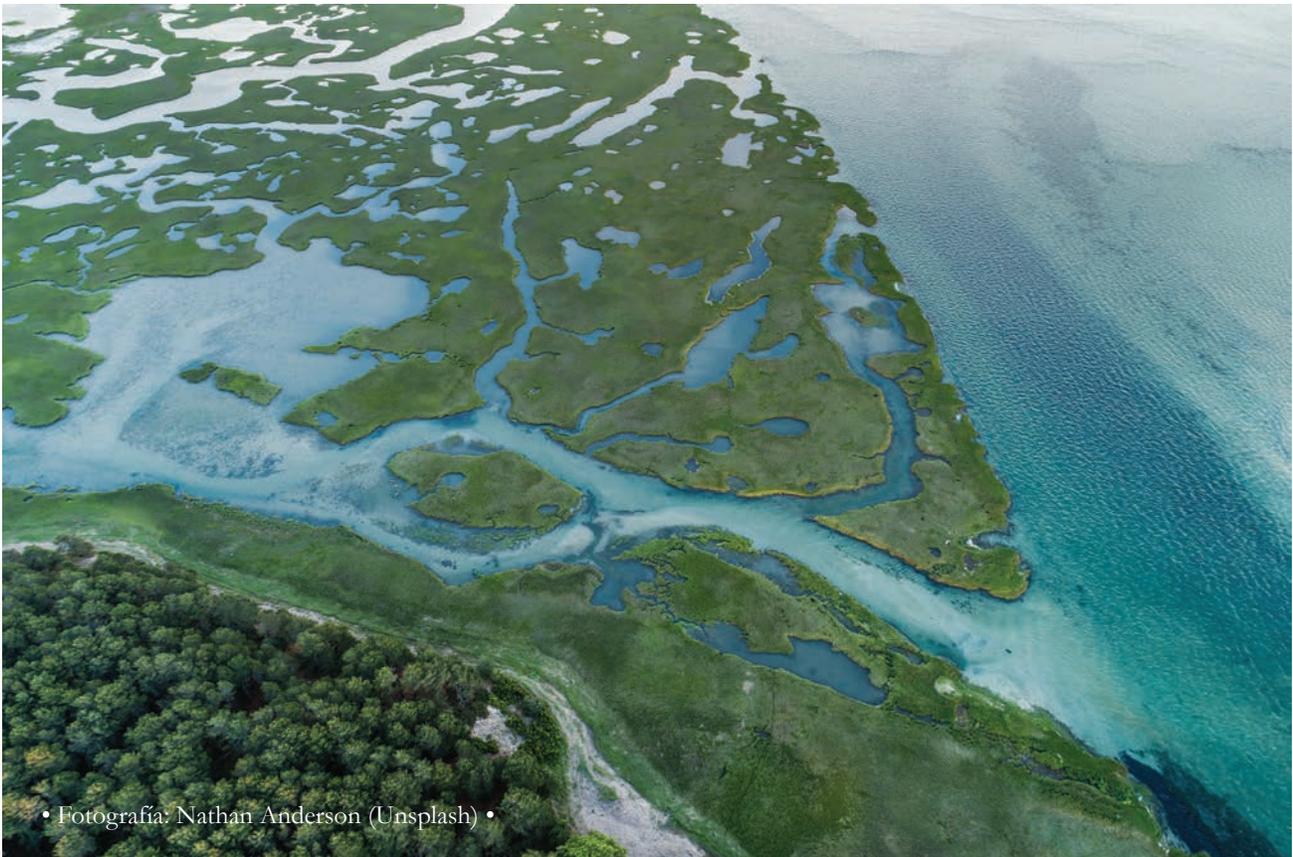
Se incluirán, entre otras: (a) El objeto del Convenio; (b) Las instancias de coordinación; (c) El funcionamiento, atribuciones y responsabilidades del Comité de Ordenamiento Ecológico; (d) El registro y seguimiento del proceso de OET en la Bitácora Ambiental; (e) El contenido y alcances del POE; (f) Las responsabilidades y compromisos de las partes; (g) La participación de los municipios; (h) La coordinación y concertación de las partes, la publicación oficial del convenio y su vigencia, y (i) Los mecanismos e instancias para la solución de controversias y la posibilidad de modificaciones y adiciones al Convenio.

(Referencia: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico, 2006, pp. 9 y 10).

Al Convenio hay que añadir también los Anexos, que deberán abarcar, como mínimo, lo siguiente⁸⁶:

- a) La identificación de los conflictos ambientales existentes en el área de estudio;
- b) Los procedimientos de acceso a la información y de participación social corresponsable que deberán instrumentarse en cada fase o etapa del proceso de OET;
- c) Los procedimientos y los plazos para la revisión integral del POE;
- d) Los indicadores que se utilizarán para evaluar el cumplimiento y la efectividad del POE;
- e) Las acciones a realizar para la integración y operación de la Bitácora Ambiental; y,
- f) Los mecanismos de financiamiento y demás instrumentos económicos que se utilizarán para el proceso de OET.

⁸⁶ Artículo 9o., ROE.



• Fotografía: Nathan Anderson (Unsplash) •

La publicación de los Convenios de Coordinación

De acuerdo con la Ley de Planeación (LP, 1983), el Ejecutivo Federal debe ordenar la publicación en el DOF de los Convenios que suscriba con los gobiernos de los estados⁸⁷, por lo que todo Convenio que se firme en un proceso de OET donde participen ambos deberá cumplir con esta disposición.

Por su parte, cada estado será el que regule el procedimiento de publicación para el caso de los Convenios que firmen estos con el Gobierno Federal y/o con los municipios que lo integren en el desarrollo de procesos de OET locales. En el caso de Baja California y Baja California Sur, por ejemplo, son sus Leyes de Planeación estatales las que prevén que el Ejecutivo del Estado debe ordenar la publicación de los Convenios que suscriban estos con el Gobierno Federal o con los gobiernos municipales o ayuntamientos en el diario, periódico o boletín oficial del estado de que se trate⁸⁸.

3.1.2 EL COMITÉ DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

El Comité es la instancia de coordinación entre las partes firmantes del Convenio de Coordinación que da inicio a un proceso de OET, y en el mismo debe existir una representación democrática de los tres órdenes de gobierno y del sector privado y social⁸⁹.

¿Cuáles son las funciones del Comité de Ordenamiento Ecológico?

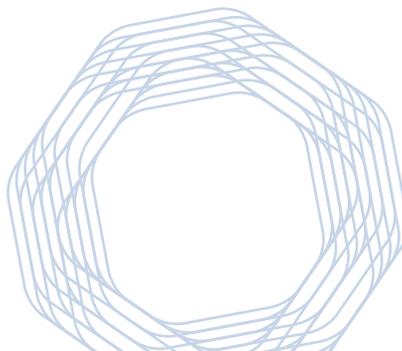
Su principal función es la de coordinar la realización de las acciones y procedimientos que son materia del Convenio de Coordinación, así como llevar a cabo el seguimiento y la evaluación del proceso de OET. Entre sus primeras responsabilidades se encuentra la elaboración del Reglamento Interior del propio Comité, mediante el cual se regula su organización y funcionamiento⁹⁰, y también la de establecer la agenda del proceso de OET.

⁸⁷ Artículo 36, LP.

⁸⁸ Artículo 68, Ley de Planeación para el Estado de Baja California, y artículo 44, Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur.

⁸⁹ Artículo 68, ROE.

⁹⁰ Artículo 71, ROE.





CONTENIDO DEL REGLAMENTO INTERIOR DE UN COMITÉ DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DONDE PARTICIPE LA SEMARNAT

En el Reglamento Interior se debe establecer claramente:

- a) Su objeto;
- b) Su fundamento jurídico y administrativo;
- c) La estructura, composición y funciones de cada órgano del Comité;
- d) Las funciones de la SEMARNAT, en su caso;
- e) Las funciones de los representantes de los gobiernos estatal y municipales;
- f) Los mecanismos para el desarrollo de las sesiones; y,
- g) Las funciones de los grupos de trabajo, en su caso.

(Referencia: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*, 2006, p. 12)

El Comité está compuesto por dos Órganos, cuya creación se formaliza mediante un Acta de instalación, estando presentes los firmantes del Convenio de Coordinación.

ÓRGANOS QUE COMPONEN EL COMITÉ DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

Órgano Ejecutivo

Es el responsable de la toma de decisiones para realizar las actividades, procedimientos, estrategias y programas dentro del proceso de OET.

Entre sus atribuciones están: la coordinación de acciones, la contratación de consultores para realizar el estudio técnico, la asignación de recursos financieros para ese fin y el de la propia operación del Comité, además de la verificación y medición del grado de avance y cumplimiento de objetivos del proceso.

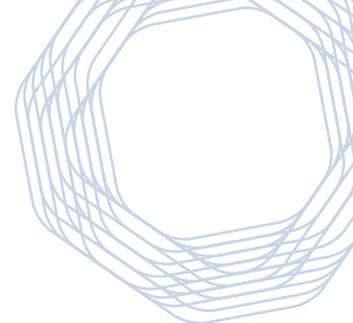
Órgano Técnico

Es quien se encarga de la revisión y validación o realización de los estudios y análisis técnicos necesarios para la instrumentación de acciones, procedimientos, estrategias y programas del proceso de OET.

Normalmente, el desarrollo del estudio técnico propiamente dicho se encarga a una consultoría o a un centro académico, y el Órgano Técnico será quien valide esos estudios y análisis.

Tanto el Órgano Ejecutivo como el Órgano Técnico cuentan con un Presidente y un Secretario, estableciendo el Convenio quiénes ejercerán esos cargos y cuáles serán sus funciones. Se nombrarán también miembros permanentes para cada uno de ellos, los cuales representarán a dependencias o entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno, así como a los sectores social y privado. Cada miembro del Comité deberá, además, informar al Presidente del Órgano respectivo de un suplente⁹¹.

⁹¹ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*, 2006. p. 12.

**¡IMPORTANTE!**

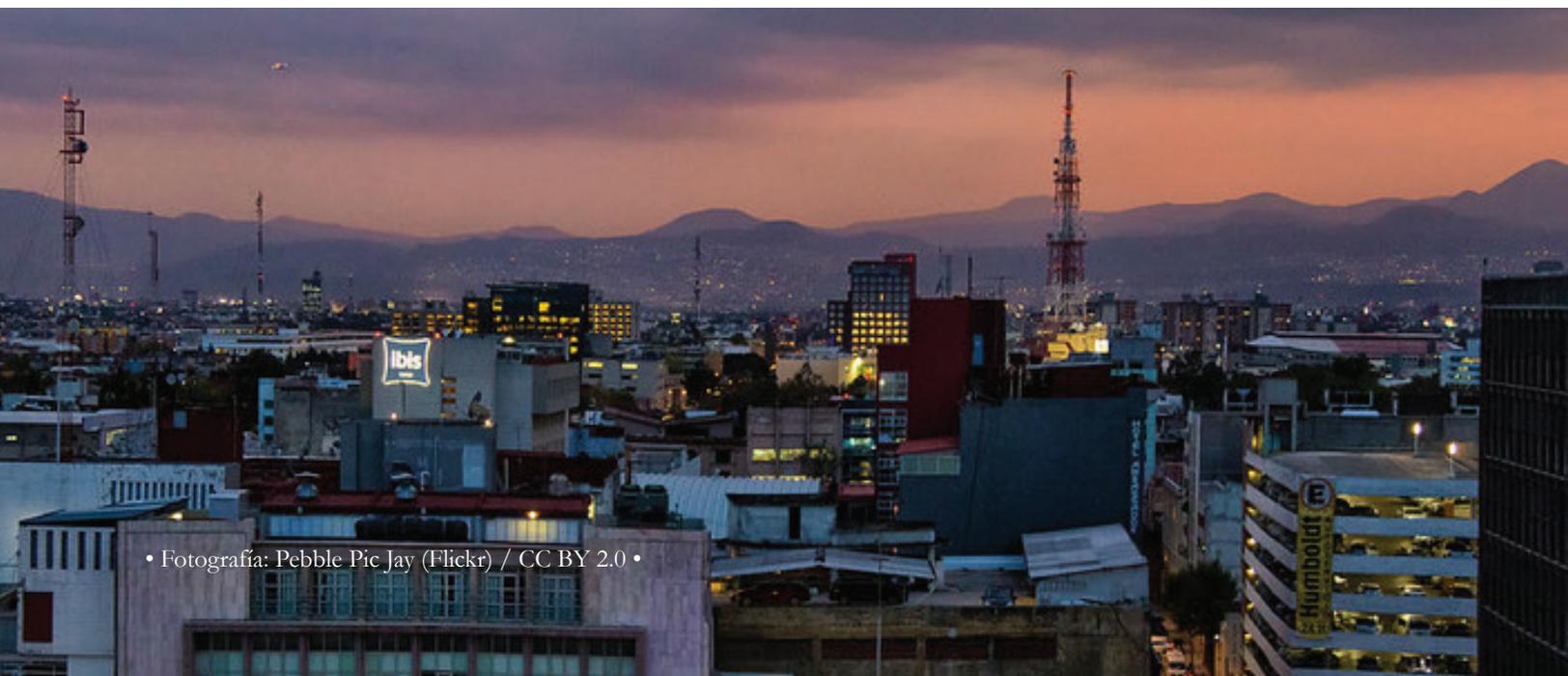
Para que un determinado sector pueda tener una participación efectiva en el proceso de OET desde un principio se debe procurar contar con representantes permanentes que formen parte de los dos Órganos que conforman el Comité, ya que son los que cuentan con derecho a voz y voto.

Idealmente, dichos representantes deberán ser actores con experiencia en materia de ordenamiento ecológico y buenos conocedores de la situación ambiental y socioeconómica del área a ordenar.

Todos los miembros permanentes del Órgano Ejecutivo tienen derecho a voz y voto en las sesiones del mismo, mientras que puede haber miembros invitados, que únicamente tendrán derecho a voz. Estos últimos acudirán a las sesiones por invitación, y de conformidad con lo estipulado en el correspondiente Reglamento Interior. Por su parte, pueden ser miembros permanentes del Órgano Técnico tanto representantes de las administraciones públicas como de los diversos grupos y organizaciones de la sociedad (académicos, asociaciones civiles, etc.) y de los sectores productivos.

En este sentido, el ROE establece que para la integración de los Comités se debe promover la participación de personas, organizaciones, grupos e instituciones de los sectores público, privado y social, con el fin de lograr la congruencia de planes, programas y acciones sectoriales en el área de estudio, resolver los conflictos ambientales y promover el desarrollo sustentable⁹².

⁹² Artículo 68, ROE.



El Órgano Ejecutivo

Es el primer Órgano de los dos que se crea. Toma las decisiones sobre la instrumentación de las actividades, procedimientos, estrategias y programas del proceso de OET y, una vez integrado, procederá a convocar una sesión para nombrar a los integrantes del Órgano Técnico. Debido a que las leyes federales y estatales no desarrollan con detalle cómo debe funcionar, se cuenta con flexibilidad para estructurarlo.

A continuación, se describen algunas de sus funciones más representativas, extraídas de Reglamentos Interiores de Comités que se han constituido en el país⁹³:

- Nombrar a los integrantes del Órgano Técnico en un plazo que no deberá ser excesivamente amplio (usualmente, días) desde la emisión del Reglamento Interior, para lo cual se deberá convocar a las instituciones técnicas, gubernamentales y académicas de la región;
- Formular y ejecutar un plan de trabajo, considerando la revisión del marco jurídico aplicable para la instrumentación del proceso de OET, los objetivos y metas que se pretendan alcanzar y el cronograma de las actividades a realizar;
- Instituir los mecanismos que promuevan la participación social corresponsable en el Programa (por ejemplo, estableciendo los mecanismos de consulta pública) y analizar sus resultados con apoyo del Órgano Técnico;
- Proveer la información sectorial necesaria para la formulación del POE y vigilar que los intereses de los sectores público, privado y social se incorporen en el mismo;
- Conformar la agenda ambiental a partir de la identificación de los conflictos ambientales, con base en la confrontación de las acciones, programas y proyectos sectoriales;
- Solicitar al Órgano Técnico la realización o revisión de los estudios, análisis y entrega o generación de información necesaria para la toma de decisiones en el Programa;

⁹³ Artículo Octavo, Reglamento Interior del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de Yucatán; artículo 11, Reglamento Interior del Comité de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Querétaro; artículo 9, Reglamento Interior del Comité de Ordenamiento del Territorio del Municipio de Cuernavaca.

- Fomentar la congruencia y compatibilidad de los planes, programas y acciones sectoriales, así como de los proyectos de obra pública y las actividades con incidencia territorial, con los lineamientos y estrategias ecológicas del POE;
- Promover los convenios y acuerdos necesarios para modificar los planes, programas y acciones de cada sector, con el fin de hacerlos congruentes con los lineamientos y estrategias ecológicas del POE;
- Coordinar acciones, asignar recursos financieros, verificar el avance del proceso y el cumplimiento de los objetivos;
- Fomentar fuentes de financiamiento para impulsar la ejecución de los lineamientos, políticas, estrategias y criterios de regulación ecológica derivados del Programa;
- Establecer los criterios para asignar prioridad y prelación a los planes, estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos y obras que se deriven del proceso de OET; y,
- Dar seguimiento a la ejecución del POE.

¡IMPORTANTE!

El Órgano Ejecutivo del Comité de Ordenamiento Ecológico es quien toma las decisiones más importantes en el proceso de OET, ya que controla su avance, contrata a los expertos que van a hacer los estudios técnicos y establece los mecanismos para la participación de la sociedad civil en el proceso, entre otras muchas actuaciones.

Usualmente, se incluye también una cláusula en el Reglamento Interior mediante la cual los miembros del Comité podrán establecer a través del Órgano Ejecutivo los acuerdos que se requieran para su adecuada operación, anexándolos al Reglamento para su observancia general o, en su caso, modificándolo.

Cuando participen miembros de la sociedad civil en el Órgano Ejecutivo, los Reglamentos Interiores pueden determinar que deberán acreditar su representatividad mediante una constancia de designación por parte del grupo al cual representen⁹⁴. También se puede fijar un plazo en el cargo para el representante dentro del Comité, y si podrá o no ser reelegido.

⁹⁴ Esta previsión se puede encontrar, por ejemplo, en el artículo 5 del Reglamento Interior del Comité de Ordenamiento del Territorio del Municipio de Cuernavaca.



El Órgano Técnico

Es el responsable de realizar o validar los estudios y análisis técnicos necesarios en la instrumentación de las actividades, procedimientos, estrategias y programas del proceso de OET.

Las funciones del Órgano Técnico son muy variadas, y a falta de un desarrollo normativo federal o estatales al respecto que nos sirva de orientación, a continuación se muestran algunas de las mismas, extraídas de Reglamentos Interiores de Comités creados en el país⁹⁵:

- Establecer las bases para la delimitación de la extensión territorial que deberá considerarse como área de estudio para el proceso de OET;
- Identificar los estudios técnicos existentes en la región y determinar la pertinencia de su integración al POE;
- Gestionar, consultar o requerir ante las instancias correspondientes la información necesaria o la realización de los estudios específicos que se requieran para la correcta formulación, aprobación, expedición, ejecución, evaluación y modificación del Programa;

⁹⁵ Artículo Octavo, Reglamento Interior del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de Yucatán; Artículo 20, Reglamento Interior del Comité de Ordenamiento Ecológico Local del municipio de Querétaro; Artículo 10, Reglamento Interior del Comité de Ordenamiento del Territorio del Municipio de Cuernavaca.

- Evaluar a través de un mecanismo de revisión por pares la calidad de los estudios técnicos que serán la información base del POE;
- Presentar la información técnica que aporte los elementos necesarios para la toma de decisiones del Órgano Ejecutivo;
- Verificar que la formulación del POE cumpla con lo establecido en el ROE;
- Verificar que se identifiquen, como parte de la formulación del POE, las áreas donde concurren actividades incompatibles que se realicen o vayan a realizarse por los sectores con incidencia en el área territorial del futuro POE;
- Comprobar que en la identificación de las áreas mencionadas en la fracción anterior se generen los mapas de aptitud para cada sector con incidencia territorial en el futuro POE;
- Proponer lineamientos, estrategias y criterios ecológicos que maximicen el consenso y minimicen los conflictos ambientales en la región, y establecer los indicadores que permitirán la evaluación de la efectividad y el cumplimiento de las mismas;
- Fomentar la articulación del POE respectivo con el POE General del Territorio y los demás que existan en el área;
- Presentar al Órgano Ejecutivo la propuesta validada del POE, con el MOE y los lineamientos y estrategias que lo integren:
- Aportar los elementos técnicos necesarios para la evaluación y, en su caso, actualización del Programa, en los términos que se establecen en el ROE y en la normatividad estatal y municipal aplicable;
- Vigilar que toda la información referente al proceso de OET se inscriba en la Bitácora Ambiental; y,
- Para los casos de una potencial modificación del POE: analizar las solicitudes de modificación del Programa presentadas por particulares; solicitar los estudios o información técnica necesaria para la adecuada evaluación de dichas solicitudes, y emitir un dictamen técnico de modificación puntual que dé visto bueno a la solicitud, determinando las condicionantes y acciones de mitigación requeridas y los pagos de derechos correspondientes o, en su caso, determinar la solicitud de modificación como no viable.

EJEMPLO: CONFORMACIÓN DEL COMITÉ EN EL POEMGC

El inicio formal del proceso del POEMGC se produjo el 5 de junio de 2004, en la localidad de San Carlos (Sonora), mediante la suscripción de un Convenio de Coordinación entre el Gobierno Federal, representado por SEMARNAT, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (actual SADER), Secretaría de Turismo, Secretaría de Gobernación y Secretaría de Marina (SEMAR), además de los Gobiernos de Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora, donde se comprometieron a impulsar el proceso. En este Convenio se determinó también la creación del Comité de Ordenamiento Ecológico, el POE y la Bitácora Ambiental.

- El Órgano Ejecutivo del Comité se integró por: representantes de los cinco estados participantes y de todas las Secretarías que suscribieron el Convenio, así como por un representante del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Región Noroeste. Esta instancia continúa siendo la encargada de tomar las decisiones en cuanto a la instrumentación de las actividades, los procedimientos, las estrategias y los programas que forman parte del POEMGC.
- El Órgano Técnico, por su parte, se integró por representantes de los cinco estados participantes, de todas las Secretarías que suscribieron el Convenio de Coordinación y, además, un representante de cada uno de los siguientes sectores productivos: pesca industrial, pesca ribereña, turismo, pueblos indígenas, conservación, acuacultura y legislativo federal. El hecho de contar con un único representante de los pueblos indígenas creó inconformidad entre estos, argumentando la falta de participación de las cinco culturas diferentes existentes en el área del POE. Para remediarlo, se creó una Comisión para la Participación de los Pueblos Indígenas en el POEMGC.



¡IMPORTANTE!

El Órgano Técnico debe realizar o validar la información de los estudios que sirven de base al proceso de OET, por lo que es recomendable que sus miembros reúnan un perfil que contribuya de manera decisiva al mismo, con características como las siguientes:

- **Un buen conocimiento sobre información crítica del área de estudio;**
- **Capacidad de convocatoria; y,**
- **Representatividad e influencia sobre actores clave e instancias de gobierno.**

Los grupos de trabajo

En el Reglamento Interior de un Comité también se puede acordar la integración de grupos de trabajo, cuando se consideren necesarios para el cumplimiento de las funciones de uno o ambos Órganos que lo conforman. En ese caso, el Órgano respectivo le asignará el estudio de los asuntos que considere necesarios, y el grupo de trabajo elaborará un dictamen o análisis en los términos señalados en el propio Reglamento, que se someterá a consideración y aprobación del Órgano para que lo apruebe por mayoría simple o por mayoría calificada, según sea el caso y, de ser necesario, por el pleno del Comité.

Funcionamiento del Comité

Las sesiones del Comité pueden ser ordinarias y extraordinarias, definiendo el respectivo Reglamento Interior cada cuánto tiempo y en qué circunstancias se celebrarán unas y otras. Lo habitual es que se especifique en la convocatoria la fecha, lugar y hora, así como el orden del día de los asuntos a tratar con los documentos y elementos necesarios para el debido desahogo de la sesión, y deberán ser firmadas por el Presidente o por el Secretario del Órgano respectivo.

Para que las sesiones sean declaradas válidas, los Reglamentos Interiores establecen ciertas reglas, como la necesidad de que se encuentren presentes la mitad más uno de los miembros, titulares o suplentes del Órgano respectivo debidamente acreditados, así como el Presidente y el Secretario del mismo o sus suplentes. De no alcanzarse el quórum establecido por el Reglamento para las sesiones ordinarias o extraordinarias, también es usual que se prevea la realización de una segunda convocatoria, dando por válida la sesión con el número de miembros asistentes, siempre y cuando esté presente el Presidente.

A las sesiones de cada Órgano asistirán y participarán con voz y voto los titulares y/o suplentes debidamente acreditados, y con voz pero sin voto los invitados, debiendo siempre procurarse que los acuerdos de cada sesión sean producto del consenso de los asistentes.

Finalizada cada sesión se elaborará una minuta, donde figurará la lista de asistencia, el orden del día y las resoluciones y acuerdos adquiridos. Dicha minuta deberá ser firmada por los participantes y ponerse a disposición de los integrantes del Comité y de la ciudadanía a través de la Bitácora Ambiental.

¡IMPORTANTE!

Los representantes de un sector que formen parte del Comité deben mantener una comunicación permanente con los demás miembros de dicho sector, para informarles sobre las actividades y acuerdos tomados, y también deben disponer de tiempo para asistir a todas las sesiones del Órgano al que pertenezca.

Una vez que se cuente con estos representantes, es necesario definir un proyecto o ruta dentro del proceso de OET en el cual se determinen claramente cuáles serán los objetivos del sector, ya que hay que tener presente que en el Comité probablemente exista representación de otros sectores con objetivos parcial o totalmente incompatibles con los suyos.



3.1.3 LA BITÁCORA AMBIENTAL

En términos generales, una bitácora es un registro detallado de las acciones realizadas para lograr un objetivo determinado y el resultado que dichas acciones producen. Con ella es posible conocer una secuencia de sucesos y las condiciones en que estos se desarrollaron, incluyendo las eventualidades y obstáculos para alcanzar el logro del objetivo⁹⁶.

En el caso de los procesos de OET, existe la obligación legal de llevar a cabo un registro de todos los avances que se van produciendo durante el mismo, que se denomina Bitácora Ambiental⁹⁷. Este instrumento es de gran relevancia para verificar el cumplimiento del OET.

¿Para qué sirve y qué debe incluir la Bitácora Ambiental?

Su principal función es aportar información actualizada sobre un proceso de OET determinado (la creación y composición del Comité, la celebración de reuniones del mismo y de consultas públicas y talleres, los estudios técnicos realizados, etc.). Sirve, por tanto, para evaluar el cumplimiento de los acuerdos que se asumieron durante el proceso de OET y el cumplimiento y la efectividad de los lineamientos, estrategias y criterios ecológicos determinados en el POE, fomentando además el acceso de cualquier persona a la información relativa al mismo y promoviendo la participación social en la vigilancia de estos procesos⁹⁸.

En cuanto a su contenido, toda Bitácora debe integrar, al menos, la siguiente información⁹⁹:

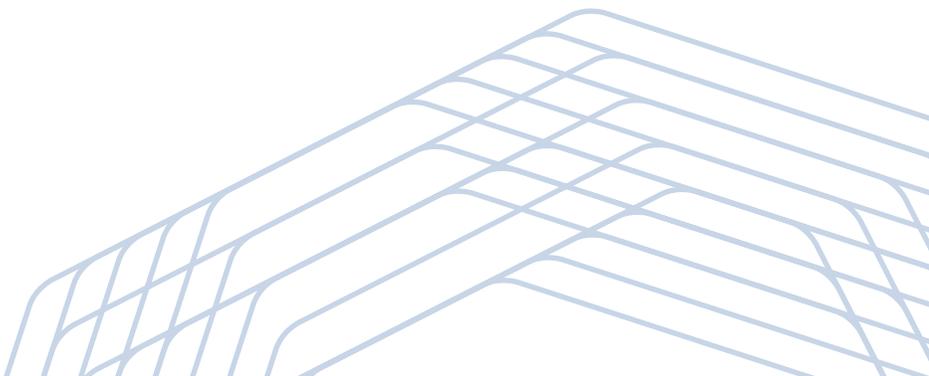
- a) El Convenio de Coordinación, sus Anexos y las posibles modificaciones que se realicen a los mismos;
- b) El POE;

⁹⁶ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*, 2006. p. 77.

⁹⁷ Artículo 3o., fracción VIII, ROE.

⁹⁸ Artículo 13, íd.

⁹⁹ Artículo 14, íd.





• Fotografía: Alessandro Caproni (Flickr) / CC BY 2.0 •

- c) Los indicadores ambientales para la evaluación del cumplimiento y efectividad de los lineamientos, criterios y estrategias ecológicas en la solución de los conflictos ambientales; y,
- d) Los resultados de la evaluación del cumplimiento y de la efectividad del proceso de OET.

La cartografía, bases de datos y documentos que formen parte de la Bitácora Ambiental deben apegarse a los formatos y estándares establecidos por la SEMARNAT para poder ser integrados al SIORE¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Artículo 15, íd.

PARA SABER... ¿QUÉ ES EL SIORE?

El Subsistema de Información sobre Ordenamiento Ecológico, SIORE, es una sistema electrónico que sirve para mostrar la información disponible sobre los procesos de OET realizados en el país, otorgando transparencia y el acceso público a todos los POE decretados en el territorio nacional, tanto federales como locales (en el caso de estos últimos, cuando su contenido se ajuste a lo previsto por la normativa y la programación federales).

Una parte destacada de este Sistema es que contiene mapas donde se pueden visualizar las UGA de los distintos POE, por lo que resulta más sencillo y gráfico apreciar la división que realizan estos del territorio y los usos permitidos y prohibidos en determinado lugar.

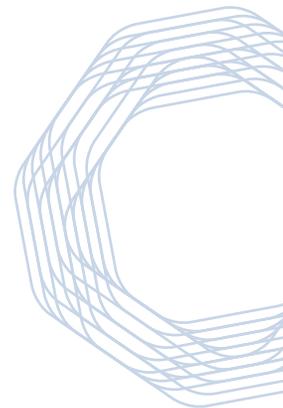
La dirección electrónica para acceder al SIORE es:

http://gisviewer.semarnat.gob.mx/aplicaciones/uga_oe

Además, para entender mejor cómo utilizar esta herramienta se recomienda consultar la Guía del Usuario, que se puede descargar en el siguiente enlace:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394346/Guia_Subsis-tema_informacion_Ordenamiento_Ecologico_2018.pdf

NOTA: Si bien es muy útil disponer de una página electrónica que publica toda la información sobre los POE, debe tenerse presente que la información válida y oficial es la que se encuentra en los instrumentos mediante los que se publica cada Programa. Por tanto, si se pretende utilizar información del SIORE, es conveniente verificarla con la información publicada en los diarios oficiales respectivos.



¿Dónde se pueden consultar las Bitácoras de los diferentes procesos de OET?

- a) Las Bitácoras Ambientales de los procesos de OET de ámbito federal que se han llevado a cabo en nuestro país pueden consultarse en el siguiente enlace de la página electrónica de la SEMARNAT:

<http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamiento-ecologico/bitacoras-ambientales>

También se pueden consultar en ese enlace los procesos de ámbito regional o local en los que ha participado la SEMARNAT mediante la suscripción de Convenios de Coordinación con los estados y municipios.

- b) En el caso de los procesos de OET regionales y locales, las Bitácoras deberían estar incluidas en las páginas electrónicas de sus entidades de gobierno, aunque lamentablemente en la práctica todavía no se ha implementado el sistema en todos los casos.

Por su parte, el ROE prevé que la SEMARNAT debe promover la incorporación de las Bitácoras Ambientales de los procesos de OET regionales y locales en el SIORE cuando su contenido se ajuste a los criterios establecidos en dicho Reglamento y demás instrumentos que deriven del mismo, así como cuando exista congruencia entre los lineamientos y estrategias ecológicas del POE en cuestión con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de la SEMARNAT. Si hay incongruencias con los mismos, la SEMARNAT debe emitir recomendaciones para subsanarlas¹⁰¹.

¹⁰¹ Artículo 65, ROE.

EJEMPLO:

En el Estado de Baja California Sur, la Ley de transparencia y acceso a la información estatal prevé que es obligación de los ayuntamientos y de la administración pública municipal poner a disposición del público y actualizar los POE municipales decretados y su Bitácora Ambiental.

(Referencia: Artículo 76, segundo apartado, fracción XI, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur).

3.1.4 EL PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

Una vez que se ha firmado el Convenio de Coordinación y se ha instalado formalmente el Comité, el siguiente paso en el proceso de OET es la elaboración del POE, que es el documento que contiene los objetivos, prioridades y acciones que regulan o inducen el uso del suelo y las actividades productivas de una región. En general, el propósito de los POE es lograr la protección del medio ambiente, así como la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, permitiendo que los diferentes sectores realicen sus actividades de una manera que permita su conservación, preservación y protección¹⁰².

¿Qué debe contener un POE?

Todos los POE deben integrar estos dos elementos¹⁰³:

- a) Un Modelo de Ordenamiento Ecológico (MOE), que es la representación cartográfica en un Sistema de Información Geográfica (SIG) de las UGA y los lineamientos ecológicos aplicables a cada una de ellas¹⁰⁴.

Existen diferentes métodos para construir un MOE, aunque el más habitual es el denominado “Análisis Multicriterio-Multiobjetivo”, en el cual se parte de que el OET es un problema de decisión y se debe encontrar un patrón de utilización del territorio que permita a los diferentes sectores ubicarse en aquellos lugares más aptos para realizar sus actividades, pero que al mismo tiempo promueva la disminución de conflictos entre esos sectores¹⁰⁵.

- b) Las estrategias ecológicas aplicables al MOE.

¹⁰² Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*, 2006. p. 14.

¹⁰³ Artículo 7o., fracción II, ROE.

¹⁰⁴ Artículo 3o., fracción XVII, id.

¹⁰⁵ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*, 2006. p. 15.

PARA SABER... ¿QUÉ ES UN SIG?

Los Sistemas de Información Geográfica (SIG o GIS, por sus siglas en inglés) son herramientas que permiten integrar y relacionar grandes cantidades de datos que tienen una referencia espacial, facilitando así la toma de decisiones de una manera más eficaz.

Los SIG permiten crear consultas interactivas, analizar la información espacial, editar y presentar los resultados en forma de mapas o visores cartográficos.

(Referencia: Instituto Superior del Medio Ambiente, España).



• Imagen: Urban Grammar (Flickr) / CC BY-NC-SA 2.0 •

¡IMPORTANTE!

- Una “Unidad de Gestión Ambiental” o UGA es la unidad mínima del territorio a la que se asignan lineamientos, estrategias y criterios ecológicos en un POE. Se utiliza para dividir un POE en secciones, y determinar en cada una de ellas qué usos y actividades están permitidos y cuáles no.
- Un “lineamiento ecológico” es la meta o enunciado general que refleja el estado deseable de una UGA. Es decir, la situación ideal que cada UGA debería tener, de acuerdo con sus características.

Ejemplos:

- En el caso de la mariposa monarca, el lineamiento ecológico podría ser: “Mantener las 100,000 hectáreas del hábitat de la mariposa monarca en el estado en que se encuentran actualmente”. En el caso de que la política sea restauración y el diagnóstico indique degradación, entonces el lineamiento podría ser: “Incrementar la calidad del hábitat de la mariposa monarca en las 100,000 hectáreas que existen actualmente”. O también podría crearse un lineamiento de protección, como: “Disminuir las fuentes de presión que afectan a las 100,000 hectáreas del hábitat de la mariposa monarca”.
- Los lineamientos también pueden construirse a partir de los conflictos ambientales. En este caso, estarían relacionados con la meta de disminución, como: “Disminuir el conflicto existente entre la agricultura y la conservación en las UGA “A”, “B” y “C”, que abarcan 50,000 hectáreas”, o “Disminuir el conflicto existente entre el uso pecuario y la conservación de bienes y servicios ambientales en las UGA “D”, “E” y “F”, que abarcan 10,000 hectáreas”.
- Una “estrategia ecológica” es el conjunto de objetivos específicos, acciones, proyectos y programas que se establecen en un POE para lograr los lineamientos ecológicos, así como los responsables de su realización.

En la determinación de las estrategias ecológicas se debe considerar, como mínimo:

1. Los programas de combate a la pobreza aplicables por los tres órdenes de gobierno en el área de estudio;
2. Los proyectos y programas de las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno aplicables en el área de estudio;
3. Los instrumentos de política ambiental que resulten aplicables al área de estudio;
4. Las ANP, los hábitats críticos para la conservación de la vida silvestre y las áreas de refugio para proteger especies acuáticas;
5. Las áreas críticas para la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad;
6. Las cuencas hidrológicas;
7. La zonificación forestal;
8. La disponibilidad de agua;
9. El cambio climático y los desastres naturales;
10. Los impactos negativos de las actividades productivas y sociales, incluyendo aquellos de baja probabilidad de ocurrencia, que tengan o puedan tener efectos en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el mantenimiento de los bienes y los servicios ambientales y la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad en el área de estudio; y,
11. Las demás que determine el órgano encargado de la conducción del proceso de OET y que por sus características deban de ser consideradas.

(Referencia: Artículos 3o., fracciones XII, XVI y XXVII, y 12, ROE)

- Los “criterios ecológicos”, o criterios de regulación ecológica, son aspectos generales o específicos que regulan los diversos usos del territorio en cada UGA.

Estos criterios establecen las condiciones que deberán ser observadas por todo proyecto o actividad que se desarrolle en el territorio integrado en el POE. Son, en esencia, las disposiciones obligatorias con las cuales se busca que las actividades sectoriales se desarrollen sin afectarse unas a otras y, al mismo tiempo, que se garantice la preservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los recursos naturales y los servicios ambientales.

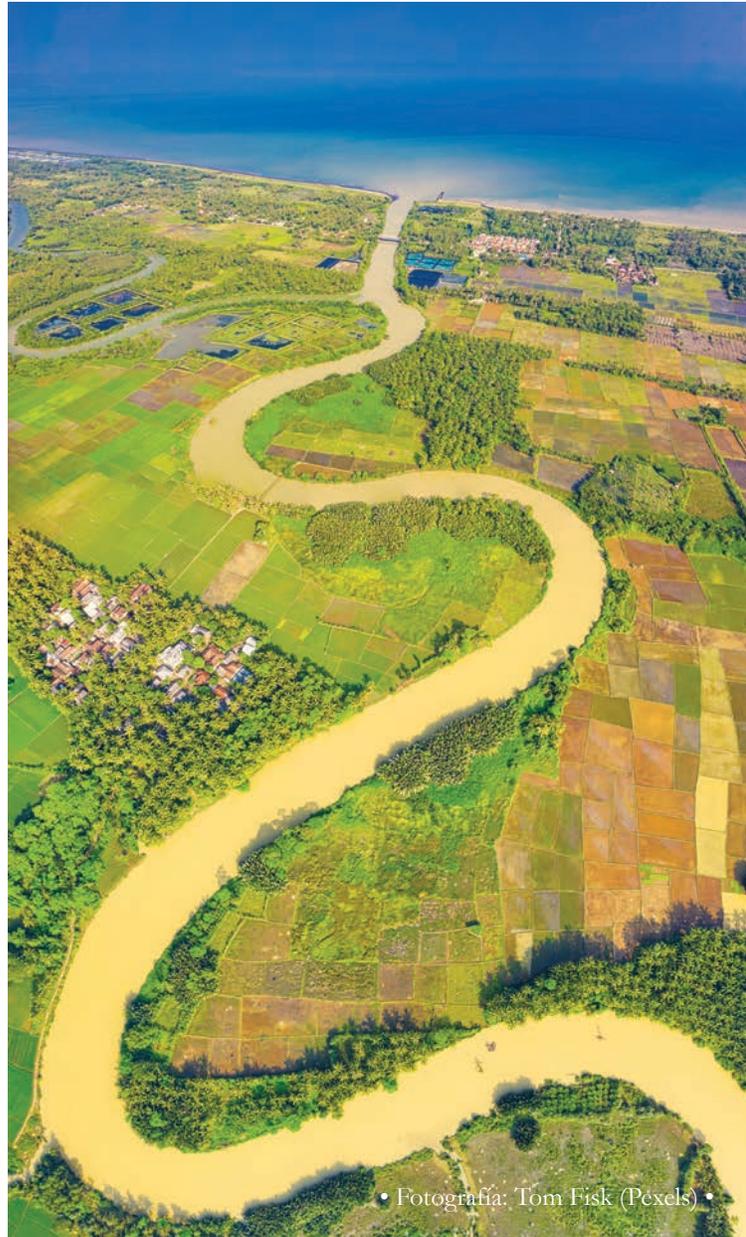
¿Qué son las políticas ambientales en un POE?

Este es uno de los aspectos más importantes del OET, ya que las políticas ambientales son las que nos dicen qué actividades se pueden realizar o no en una determinada porción de terreno comprendida dentro de un POE. Así, cada UGA que compone un POE se puede destinar a una o varias de las siguientes cuatro políticas ambientales¹⁰⁶:

- **Preservación.** Esta política se usa como sinónimo de protección en el OET, y corresponde a aquellas ANP que se pueden integrar en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAP) o en los Sistemas equivalentes que existan en los estados y municipios. En estas Áreas se busca el mantenimiento de los ambientes naturales con características relevantes y, por tanto, esta política implica que la zona donde se establezca la misma únicamente podrá dedicarse a usos recreativos, científicos o ecológicos, quedando prohibidas las actividades productivas o los asentamientos humanos no controlados.
- **Conservación.** Es una política dirigida a aquellas áreas o elementos naturales cuyos usos actuales no interfieren con su función ecológica, aunque pueden o no estar incluidos en el SINAP o en los Sistemas equivalentes que existan en el ámbito estatal o municipal. Tiene como objetivo mantener la continuidad de las estructuras, los procesos y los servicios ambientales relacionados con la protección de elementos ecológicos y usos productivos estratégicos.
- **Restauración.** Se aplica en áreas con un deterioro ambiental acelerado, en las cuales es necesario llevar a cabo actividades tendentes a la recuperación y restablecimiento de sus condiciones. La restauración puede estar dirigida a la recuperación de tierras que dejaron de ser productivas debido a su deterioro o a restablecer su funcionalidad para realizar un aprovechamiento sustentable en el futuro.
- **Aprovechamiento sustentable.** Se asigna esta política ambiental a aquellas áreas que, por sus características, son apropiadas para el uso y manejo de los recursos naturales, en forma tal que resulte eficiente, útil y no impacte negativamente sobre el ambiente. Incluye las áreas donde ya se está usando el suelo,

¹⁰⁶ Artículo 3o., fracciones III, XXV y XXXIV, LGEEPA, y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*, 2006. pp. 40 y 41.

y aquellas en las que potencialmente se podrá hacer, siempre que no sean contrarias o incompatibles con la aptitud del territorio. Se tiene que especificar también el tipo y la intensidad del aprovechamiento, ya que de ello dependen las necesidades de infraestructura, servicios y áreas de crecimiento.



• Fotografía: Tom Fisk (Pexels) •

¡IMPORTANTE!

Las políticas ambientales son esenciales en los POE. Por eso, durante su determinación dentro del proceso de OET se debe procurar que los espacios ambientalmente relevantes (como áreas naturales, áreas verdes, zonas de recarga de acuíferos, zonas donde existen especies en riesgo, etc.) queden adecuadamente protegidos.

Esto se traduce en que, posteriormente, cuando se pretenda realizar alguna obra o desarrollar una actividad dentro de un área determinada, una de las primeras cosas que la ciudadanía debe hacer es revisar si existe un POE Marino, Regional y/o Local vigente que abarque la misma.

Si ese es el caso, se deberá comprobar en qué UGA o UGAS está localizada la obra o actividad, y qué políticas ambientales tiene/n, porque si es un área donde no está permitida su realización, esto se debe hacer valer frente a las autoridades. Por ejemplo, en el desarrollo de los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (que veremos en otra sección de la Guía).

¿Cómo se elaboran los POE?

Para poder hacer un POE es necesario desarrollar un estudio técnico, el cual generalmente realizará un consultor experto en la materia contratado para ello. Dicho estudio, tanto en los POE federales como locales, debe cumplir las cuatro etapas siguientes:

- a) Etapa de caracterización;
- b) Etapa de diagnóstico;
- c) Etapa de pronóstico; y,
- d) Etapa de propuesta.

La ejecución de cada una de las etapas anteriores está sujeta a unos lineamientos y mecanismos que se encuentran establecidos en la LGEEPA, en el ROE y en la legislación local, en su caso, además de lo que determine el respectivo Comité que se constituya para el proceso de OET en concreto. Cada una de las etapas tiene un objetivo definido, así como unos productos mínimos que deben resultar al finalizar la misma¹⁰⁷ y que se muestran en el siguiente esquema.

¹⁰⁷ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*, 2006. p. 15.



Fuente: Página electrónica de la SEMARNAT.



3.1.4.1 ETAPA DE CARACTERIZACIÓN

El objetivo en esta etapa es describir cuál es el estado de los componentes natural, social y económico del área a ordenar, es decir, qué ecosistemas, áreas naturales, actividades productivas, empresas, poblaciones, etc., existen en la misma.

Para realizar esta descripción se deben llevar a cabo determinadas actividades, que se muestran en la Tabla siguiente en la columna de la izquierda, y se deberán generar ciertos productos, que se muestran en la columna de la derecha.

Actividades principales	Productos principales
Delimitar el área a ordenar	Mapa del área a ordenar
Identificar los sectores en el área a ordenar	Descripción de los sectores en el área a ordenar y compatibilidad entre ellos
Realizar talleres sectoriales	Definición de intereses sectoriales; Identificación de atributos ambientales; Ponderación de los atributos ambientales

Fuente: Adaptado del *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*, p. 19 (SEMARNAT, 2006).

a) Delimitación del área a ordenar

En general, las autoridades interesadas en iniciar un proceso de OET ya conocen el área a ordenar, el cual se mencionará en el Convenio de Coordinación que debe suscribirse a su inicio. Hay casos en los que este proceso se utiliza para resolver un problema particular o para impulsar un desarrollo productivo específico, como ocurrió en la Cuenca de Burgos, la región del volcán Popocatepetl y su zona de influencia, o con el objeto de proteger a la mariposa monarca, por citar algunos ejemplos¹⁰⁸.

Saber qué información existe ya sobre el área, qué información falta y cuál debe ser actualizada es muy importante para determinar adecuadamente el alcance de los estudios técnicos que se deben realizar durante esta fase.

¹⁰⁸Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*, 2006. p. 20.

¿CÓMO SE DELIMITA EL ÁREA A ORDENAR EN LA ETAPA DE CARACTERIZACIÓN DE UN POE?

- El primer paso es considerar cuál es el objetivo específico que se persigue con el proceso de OET, así como los alcances que este tiene como instrumento de planeación ambiental. Con esta base, se incorporan otros criterios, de tal forma que el área a ordenar se definirá a partir de un criterio o de la combinación de varios, como pueden ser: cuencas o subcuencas hidrológicas, ecosistemas, áreas prioritarias para la conservación, actividades que se realicen en un determinado territorio, o los límites de otros POE, PDU o Declaratorias de ANP, entre otros.
- Una vez que se ha definido el área a ordenar, el siguiente aspecto importante a considerar es la escala geográfica de trabajo: su extensión (por ejemplo, si se trata de uno o varios municipios, de todo un estado o que abarque más de un estado), el nivel de detalle o profundidad con el que se pretenden abordar los conflictos ambientales que serán evaluados durante el proceso de OET, así como la existencia y disponibilidad de información documental, estadística y cartográfica.

Para elegir la escala geográfica de trabajo es recomendable hacer una búsqueda del tipo de información cartográfica disponible para el área que se esté analizando. En este sentido, un punto de referencia importante es la disponibilidad de información relativa a las características físico-bióticas del territorio, para lo cual el INEGI genera periódicamente información temática en formato impreso o digital, pero, de ser necesario, se deberán hacer búsquedas de información en otras instituciones y empresas privadas.

(Referencia: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*, 2006)

b) Identificación y descripción del conjunto de atributos ambientales que reflejen los intereses sectoriales dentro del área a ordenar

Este paso es muy importante en el desarrollo de los procesos de OET, ya que sus conclusiones se utilizan en la siguiente etapa, la de diagnóstico, para elaborar el análisis de aptitud, y para poder llevarlo a cabo es necesario identificar aquellos sectores productivos o relacionados con la conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad que desarrollan sus actividades en el área a ordenar. Serán estos sectores los que identifiquen los atributos ambientales, a través de mecanismos de participación social, como los talleres sectoriales.

Algunos ejemplos de sectores que pueden ser incluidos en un proceso de OET son los siguientes¹⁰⁹:

- Agricultura
- ANP
- Aprovechamiento forestal
- Comunicaciones
- Conservación
- Forestal
- Minería
- Pecuario
- Pesca y acuicultura
- Turismo
- Urbano

Una vez identificados los sectores que tienen influencia en el área a ordenar, el siguiente paso es identificar sus intereses sectoriales y los atributos ambientales que cada sector busca en el territorio para el desarrollo de dichas actividades.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, p. 24.

PARA SABER... ¿QUÉ ES UN “INTERÉS SECTORIAL” Y UN “ATRIBUTO AMBIENTAL”?

- Un “**interés sectorial**” es el objetivo particular que tienen ciertas personas, organizaciones o instituciones pertenecientes a un sector de actividad, con respecto al uso de un territorio. Por ejemplo: destinarlo a actividades de conservación, turísticas, comerciales o industriales.
- Un “**atributo ambiental**” es aquella variable cualitativa o cuantitativa que influye en el desarrollo de las actividades humanas y de los demás organismos vivos.

(Referencia: Artículo 3o., fracciones V y XIV, ROE).

A continuación, se muestran algunos ejemplos de atributos ambientales.

Atributos ambientales	Interés sectorial			
	Acuacultura	Agropecuario	Pesquero	Conservación
Cuerpos de agua	≤ 50 m	No aplica	≤ 100 m de manglar	No aplica
Cercanía a carreteras y caminos	≤ 500 m	≤ 3 km	No aplica	≤ 500 m
Distancia a uso agropecuario	No aplica	No aplica	No aplica	≤ 300 m
Lagunas	No aplica	No aplica	No aplica	Presencia
Manglar	≤ 100 m	Presencia	No aplica	No aplica
Pozos de agua	No aplica	Presencia	No aplica	No aplica
Selva baja caducifolia y matorral	No aplica	No aplica	No aplica	Presencia
Tipo de suelo	Solonchak	Ferozem Vertisol, Fluvisol, Camb. Regosol y Luv.	Solonchak	No aplica
Zonas inundables (agua salobre)	Presencia	Ausencia	No aplica	Marismas
Zonas inundables estacionalmente (agua dulce: lechos de ríos)	No aplica	Presencia	No aplica	No aplica

Fuente: Adaptado de la *Guía de ordenamiento ecológico del territorio para autoridades municipales* (SEMARNAT, 2009)

La identificación tanto de los intereses sectoriales como de los atributos ambientales, así como cuáles son los prioritarios, es realizada por los sectores involucrados. Para ello, es necesario que se organicen uno o varios talleres sectoriales, donde se reúnan los representantes de cada sector de la región del OET proyectado. Uno de sus objetivos es que, como resultado del trabajo en mesas con productores, miembros de organizaciones de la sociedad civil (OSC), académicos, instituciones y empresas públicas y privadas se defina un interés por sector, al menos.



• Fotografía: Centro por la Justicia y Derechos Humanos de la Costa Atlántica de Nicaragua (CEJUDHCAN) •

c) Talleres sectoriales

Como parte de la descripción de los sectores se deben llevar a cabo talleres, en los cuales participan los representantes que forman parte del Comité junto con especialistas o personas con un conocimiento profundo sobre cada sector. Estos últimos pueden acudir por interés propio o por invitación.

Los talleres sectoriales a celebrar en la etapa de caracterización deben cumplir con los siguientes objetivos¹¹⁰:

- 1) Identificar los intereses de cada uno de los sectores con actividades en el área de OET. En general, cada sector buscará la manera de que su utilización del territorio sea la más beneficiosa para conseguir sus objetivos.

¹¹⁰ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*, 2006. pp. 26 y 27.

Por ejemplo: “aprovechar las 45,000 hectáreas aptas para la agricultura de temporal”; “conservar el 80% de las áreas prioritarias para la conservación de ecosistemas y bienes y servicios ambientales”; “restaurar el 50% de las áreas que fueron deforestadas totalmente o alteradas en la estructura y composición de la vegetación”; “restaurar el 100% de las zonas de vegetación con plagas”; “aprovechar la capacidad forestal de más de 200,000 hectáreas en la región”, etc.

- 2) Que los sectores identifiquen los atributos ambientales que les permiten el desarrollo de las actividades que realizan o pretendan realizar. Por ejemplo: la existencia de cuerpos de agua para llevar a cabo actividades de conservación ambiental, pesqueras o turísticas.
- 3) Priorizar esos atributos ambientales en función de su importancia para el cumplimiento del interés sectorial, priorización que también debe ser definida por los propios sectores. Por ejemplo: si se trata de un cuerpo de agua donde existen especies en riesgo como peces, aves o manglares, pero aún no está declarada como ANP, sería preferible establecer una UGA de conservación que una de aprovechamiento sustentable, donde se realizarían actividades como la pesca o el uso turístico que pondrían en peligro la continuidad de esas especies.

Productos esperados de la etapa de caracterización

De esta etapa deben surgir los siguientes productos:

- a) Un documento donde se describan los recursos naturales y las condiciones demográficas, sociales y económicas del área a ordenar.
- b) Los resultados de los talleres para cada sector, donde se exponga el objetivo, definición y priorización de los atributos ambientales e interacciones con otros sectores.
- c) Cartografía, con un mapa base y mapas temáticos, divididos en capas de información.

3.1.4.2 LA CONSULTA PÚBLICA DURANTE LA ETAPA DE CARACTERIZACIÓN DE UN POE

En el caso de los POE Marinos, y de los POE Regionales en los cuales intervenga la SEMARNAT, debe llevarse a cabo una consulta pública respecto del producto final de la etapa de caracterización, mientras que en los procesos de OET locales será la regulación local la que determine si existe la obligación o no de llevar a cabo una consulta en esta etapa.

PARA SABER:

En el ámbito federal se entiende por “días hábiles”, a efectos administrativos, aquellos que no son sábados ni domingos, ni los siguientes días festivos: 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. y 5 de mayo, 1o. y 16 de septiembre, 20 de noviembre, 1o. de diciembre de cada seis años, (cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal) y 25 de diciembre, así como los días en que tengan vacaciones generales las autoridades competentes o aquellos en que se suspendan las labores, los que se harán del conocimiento público mediante acuerdo del titular de la Dependencia respectiva, que se publicará en el DOF.

(Referencia: Artículo 28, LFPA).

La consulta obligatoria para POE Marinos y Regionales se debe hacer conforme a las siguientes bases¹¹¹:

- a) Celebrar talleres de planeación para promover la participación social;
- b) Publicar un Aviso que indique el lugar donde puede consultarse la información, así como el plazo y procedimientos para recibir las propuestas. Esta publicación se realizará en los medios de difusión oficial del área de estudio de que se trate (de los gobiernos de los estados y de la Ciudad de México, en su caso) conforme a los Convenios respectivos;
- c) Convocar una reunión pública de información en los medios de difusión oficial de los gobiernos de los estados y de la Ciudad de México, en su caso, con la participación que corresponda a sus municipios y demarcaciones territoriales, en la que la SEMARNAT invitará a los representantes de los grupos y sectores sociales y privados que incidan en el patrón de ocupación del territorio.

Un ejemplo de un proceso de consulta en esta etapa lo encontramos en el POEMGC, proceso que se inició con la publicación de un Aviso en el DOF el 23 de septiembre de 2005, donde se indicaron los lugares en los cuales po-

¹¹¹ Artículos 47 y 52, ROE.

día consultarse el documento y se fijaba un plazo de sesenta días hábiles, contados a partir del siguiente a su publicación, para presentar opiniones, observaciones o propuestas.

El Comité del POEMGC respondió a las opiniones y comentarios recibidos durante el periodo de consulta a través del presidente de su Órgano Ejecutivo¹¹², relacionándose en una Tabla el número de folio de cada comentario, su fecha de recepción, el nombre de quien lo emitió, su comentario y, finalmente, la respuesta del Comité. A continuación, se muestran algunos de los comentarios que se emitieron durante el proceso.

ORDENAMIENTO ECOLÓGICO MARINO DEL GOLFO DE CALIFORNIA CONSULTA PÚBLICA DE LA ETAPA DE CARACTERIZACIÓN				
Del 23 de septiembre al 19 de diciembre se llevó a cabo la Consulta Pública de la Etapa de Caracterización del Proceso de Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California.				
De acuerdo con el Reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico artículos 4 fracción XIV, 6 fracción II y III, 13 fracción III, 42 fracción III, 47 y 52; y con el Reglamento Interno del Comité de Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California artículos 12 fracción III y VI y 17 fracción III; la presidencia del Órgano Ejecutivo del Comité de Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California emite las respuestas a las opiniones y comentarios recibidos siguiendo los folios entregados a los ciudadanos al momento de su participación.				
FOLIO	FECHA DE RECEPCIÓN	NOMBRE	COMENTARIO	GUÍA DE RESPUESTA
INT-SEM001	26/09/2005	Ana Lilia Tapia Guerrero	El Golfo de California es el hogar de muchos animales, por lo que debemos pensar que cada actividad o decisión que se realice y afecte ese territorio no solo afecta o beneficia a ciertos grupos sociales, si no a muchos otros seres vivos.	El proceso de ordenamiento ecológico, conforme lo establece el Reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico tiene como uno de sus principios rectores el enfoque integral, por lo que en el estudio técnico se consideran las dimensiones biofísicas, económicas, socioculturales y político-administrativas que interactúan en el territorio. En particular, en la caracterización del sector conservación (sección 2.3) se presenta la información referente a la flora y fauna del Golfo de California, para la cual existe cobertura regional. Considerando esta información la propuesta del programa de ordenamiento ecológico contendrá las previsiones que permitan el mantenimiento de los bienes y servicios ambientales y la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad.
INT-SEM002	29/09/2005	Alberto Durán	Podrían visitar personalmente el Lago de Guadalupe? Debido al abandono en que lo han tenido todos los gobernadores Priistas, actualmente se encuentra al punto del COLAPSO, solo hay que acercarse y ver para darse cuenta de la gravedad del problema. Ustedes que ven todo a Nivel Federal pueden hacer algo? o tendremos que esperar otra administración federal para volver a solicitar que salven al Lago?	El comentario hace referencia a una problemática que no se presenta en el área de estudio del Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California, por lo que no puede ser atendido a través de esta consulta

Fuente: Bitácora Ambiental POEMGC.

¹¹²Los comentarios y opiniones sobre el producto final de la etapa de caracterización del POEMGC, así como las respuestas del Órgano Ejecutivo, pueden ser consultadas en el siguiente enlace: <http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamiento-ecologico/bitacora-ambiental/bitacora-ambiental-golfo-de-california>

3.1.4.3 ETAPA DE DIAGNÓSTICO

El objetivo de esta etapa es identificar y analizar los conflictos ambientales existentes entre los sectores que realizan actividades en el área a ordenar, mediante las acciones que se pueden observar en la columna de la izquierda de la siguiente Tabla y la obtención de los productos descritos en la columna de la derecha.

Actividades principales	Productos principales
Realizar el análisis de aptitud	Mapas de aptitud por sector
Analizar los conflictos ambientales	Mapa y descripción de conflictos ambientales
Realizar el taller para validación de los mapas de aptitud	Mapas de aptitud y de conflictos validados por los sectores
Delimitar las áreas para preservar, conservar, proteger o restaurar	Mapas con las áreas para preservar, conservar, proteger o restaurar

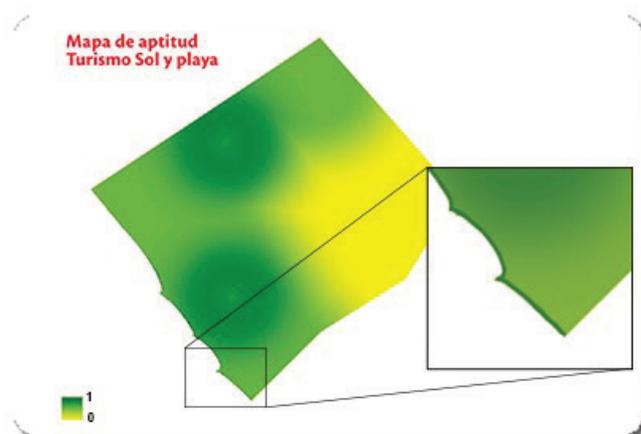
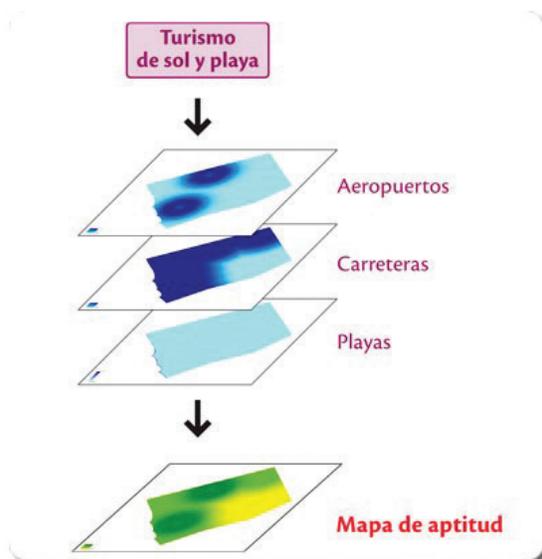
Fuente: Adaptado del *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*, p. 29 (SEMARNAT, 2006)

a) Análisis de aptitud

El análisis de aptitud es un método que sirve para conocer cuál es la capacidad del territorio para sostener las actividades de los diferentes sectores involucrados en el área de un POE.

De ese análisis saldrá un “mapa de aptitud sectorial del territorio”, que presenta las zonas que son más y menos aptas para cada sector, determinando qué elementos y características (bosques, carreteras, ciudades, playas, etc.) ya existen en el territorio para mostrar qué actividades se pueden desarrollar con más facilidad en un lugar. Por ejemplo: en una zona en la que no haya carreteras o solo carreteras rurales, ni plantas de energía eléctrica o líneas de transmisión, sería complicado desarrollar una actividad industrial, porque requeriría la construcción de muchas cosas que no existen en ese lugar.

¿QUÉ NOS MUESTRA UN MAPA DE APTITUD SECTORIAL DEL TERRITORIO?



Se obtiene al combinar en un SIG los mapas de varios atributos ambientales. Así, por ejemplo, para el sector turismo se podrían combinar los mapas de aeropuertos, carreteras y playas, obteniendo el mapa de aptitud sectorial del subsector “Turismo-sol-y-playa”.

Los sitios resultantes con aptitud más alta serían los que tienen mayor interés para el sector, ya que cuentan con las mejores condiciones para el desarrollo de sus actividades.

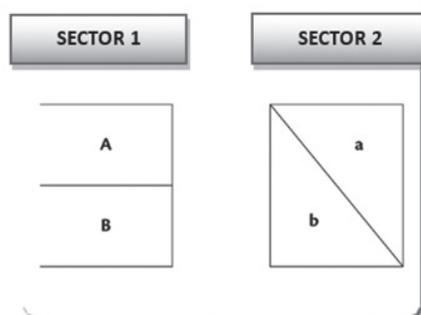
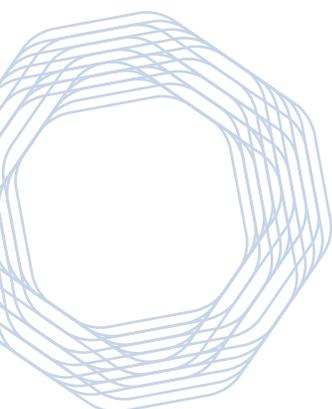
En los mapas de aptitud sectorial se pueden apreciar tanto los sitios con los valores más altos de aptitud como los sitios con los valores más bajos. En la imagen lateral inferior, para el supuesto del turismo de sol y playa, las áreas de mayor aptitud estarían indicadas en color verde oscuro, donde se combinan los valores más altos para los atributos de playas, carreteras y aeropuertos. Estas serían las preferidas por el sector turístico para desarrollar sus actividades, ya que ahí se encuentran las condiciones del territorio que requieren.

(Referencia: Curso de Ordenamiento Ecológico, Coordinación de Universidad Abierta y Educación a Distancia, CUAED, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM).

b) Zonificación y análisis de los conflictos ambientales

Una vez que se cuenta con los mapas de aptitud de todos los sectores, se realiza la zonificación del territorio y el análisis de los conflictos ambientales. La *zonificación* consiste en delinear áreas homogéneas a partir de las aptitudes de todos los sectores.

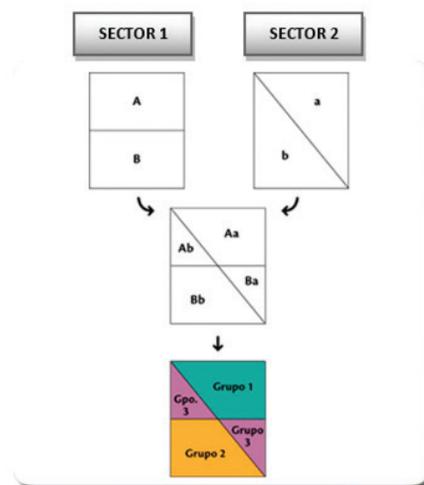
El proceso se puede explicar esquemáticamente utilizando el siguiente ejemplo, donde se pueden ver los mapas de aptitud hipotéticos para dos sectores, en los que se identifica una zona donde los dos tienen una aptitud alta (es decir, se trata de áreas adecuadas para que ambos sectores lleven a cabo sus actividades) y otra zona donde ambos tienen una aptitud baja (no son áreas muy adecuadas para llevar a cabo los mismos).



Fuente: Laboratorio Nacional de las Ciencias de la Sostenibilidad (UNAM).

[(A) y (a)_ Aptitud alta; (B) y (b)_ Aptitud Baja]

Al combinar ambos mapas, podemos identificar que se presenta un área donde coinciden las aptitudes altas, otra donde coinciden las aptitudes bajas y otra más donde coinciden aptitudes bajas y altas. De esta manera, se establecen tres grupos de aptitud: un “Grupo 1”, donde los dos sectores tienen una aptitud alta; un “Grupo 2”, que es una zona con una aptitud baja para los dos sectores, y un “Grupo 3”, para las dos zonas donde uno de los sectores tiene una aptitud alta y el otro baja. Esta división es la base para establecer las UGA, y se afina en la etapa de propuesta que veremos más adelante.



Fuente: Laboratorio Nacional de las Ciencias de la Sostenibilidad (UNAM).

Para realizar el análisis de conflictos, se sobreponen todos los mapas de aptitud, de modo que se identifiquen los sitios donde coinciden aptitudes altas de dos o más sectores. Cuando varios sectores desarrollen actividades incompatibles, es decir, que un sector disminuya 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 determinada¹¹³, esas zonas o sitios serán los que tengan una mayor probabilidad de presentar conflictos por el uso del territorio, denominados “conflictos ambientales”¹¹⁴.

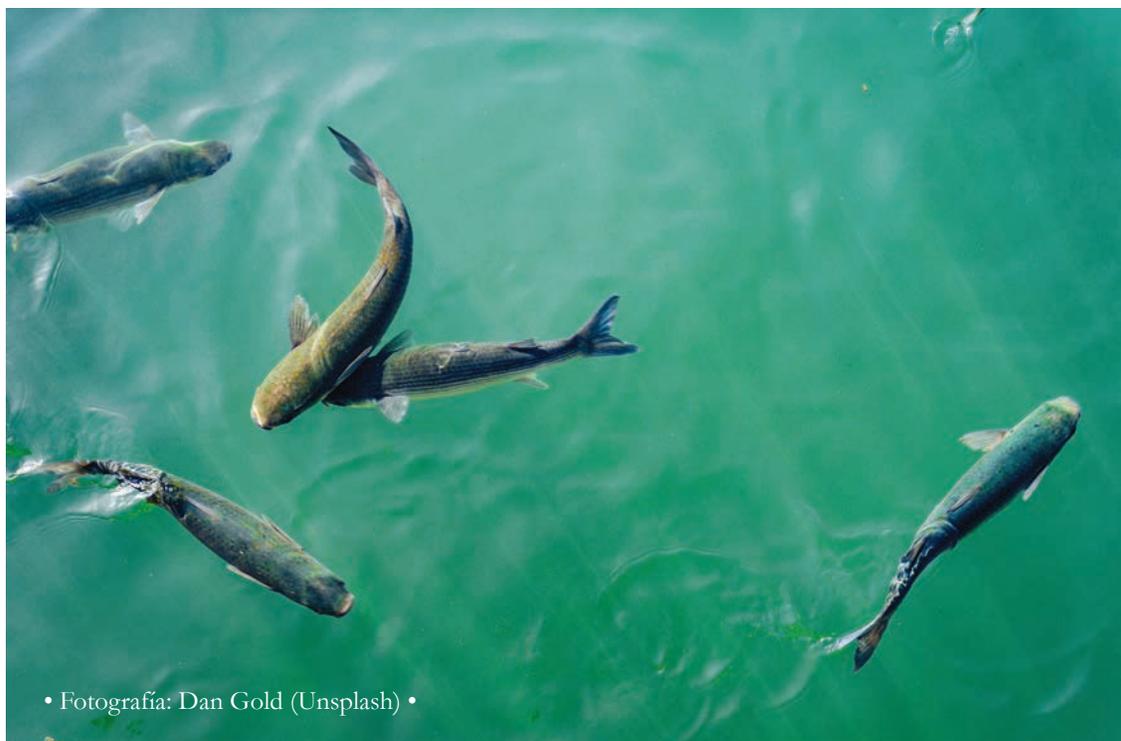
Por ejemplo: un área con alta biodiversidad y muy conservada puede tener una aptitud alta para conservación o turismo sustentable, pero si tiene presencia de maderas ricas e importantes para el comercio, o hay minerales, también podría tener una aptitud alta forestal o minera, respectivamente. Ahora bien, la minería o la explotación de la madera afectarían a la conservación y el turismo sustentable, y al revés, por lo que en este caso nos encontraríamos ante actividades incompatibles y, por tanto, ante un conflicto ambiental, ya que no se podrían desarrollar todas las actividades para las que la zona en cuestión tiene potencial.

¹¹³ Artículo 3o., fracción I, ROE.

¹¹⁴ Artículo 3o., fracción XI, íd.

En este sentido, el desarrollo de las actividades de un sector no solo dependerá de la aptitud, sino también de los conflictos que se presenten con otros sectores y de la capacidad para resolverlos. Aunque en los mapas de aptitud se identifican los sitios más adecuados para que un sector desarrolle sus actividades, esto no significa que automáticamente ahí se puedan llevar a cabo, pues también debe analizarse si en esa área existe una aptitud alta para otros sectores con los que puedan generarse conflictos ambientales y, de ser así, si estos tienen solución.

También es importante identificar los conflictos que surgen cuando un sector afecta la condición de un atributo que otro sector requiere, aunque no estén ubicados en el mismo lugar físico. Tal es el caso del conflicto a distancia que se produce entre el sector agrícola y los de acuicultura y pesca, cuando los agroquímicos disueltos en el agua llegan a los cauces y a las lagunas costeras. La contaminación del agua por agroquímicos provoca la disminución de la productividad, causando un fenómeno conocido como eutrofización, y esto afecta negativamente a las poblaciones de peces comerciales y los cultivos acuícolas.



Del mismo modo, también pueden considerarse los efectos positivos de un sector sobre otro. Así, si un área bien conservada se utiliza para actividades de conservación o turísticas de baja intensidad se puede mantener un agua limpia, que a su vez beneficia al sector agricultura aguas abajo. Por el contrario, si se utiliza para una actividad contaminante, esa actividad puede afectar a otros sectores aguas abajo, como la agricultura, el turismo, etc. Finalmente, deben considerarse los posibles conflictos ambientales entre los sectores de la sociedad que participan en un proceso de OET y el sector público, ya que, de manera similar a cualquier otro sector, las actividades de los gobiernos pueden resultar incompatibles con las actividades de ciertos sectores. Por ejemplo: un programa de fomento de agroquímicos puede agravar un conflicto como el descrito anteriormente entre el sector agrícola y los sectores de acuicultura y pesca.

Para analizar todas esas problemáticas es necesario conocer la ubicación de los programas de gobierno en el área de ordenamiento, debiendo solicitarse la información a los representantes gubernamentales en el Comité.



¡IMPORTANTE!

La definición final de los sitios donde un sector puede desarrollarse se realiza en la etapa de propuesta, y queda plasmada en el MOE que forma parte del POE.

¡IMPORTANTE!

La sociedad civil debe participar en estos talleres para garantizar que las zonas, valores y atributos que son importantes para la misma sean respetados en la definición de aptitudes, y que en caso de que exista algún conflicto ambiental, ese conflicto quede debidamente identificado para que en etapas posteriores sea tomado en cuenta y solucionado.

c) Talleres de validación

Una vez obtenidos los mapas de aptitud por sectores, se deben llevar a cabo talleres donde los representantes de los mismos los conozcan y corroboren, validando la información que figura en ellos. Si el sector considera que su mapa de aptitud no refleja la realidad, se debe analizar la causa y reconsiderar los atributos, las ponderaciones y las funciones de valor, volviendo a realizar el análisis de aptitud y obteniendo un nuevo mapa para el sector de que se trate. Lo mismo deberá hacerse en cuanto a los mapas de conflictos ambientales.

d) Delimitación de áreas que se deberán preservar, conservar, proteger o restaurar

Además de los análisis de aptitud y de conflictos, en la etapa de diagnóstico se deben identificar las áreas que sufren de una degradación ambiental por efecto de la erosión, deforestación, desertificación, contaminación, etc. También se deben ubicar las ANP, así como otras áreas de importancia para la conservación, como los Sitios Ramsar (sitios protegidos por la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitats de Aves Acuáticas, o Convención de Ramsar) y las Áreas Prioritarias identificadas por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO). Del mismo modo, deben identificarse las áreas prioritarias para el mantenimiento de bienes y servicios ambientales, como zonas de recarga de los acuíferos o captura de carbono, y aquellas susceptibles de sufrir riesgos naturales o efectos negativos debido al cambio climático.

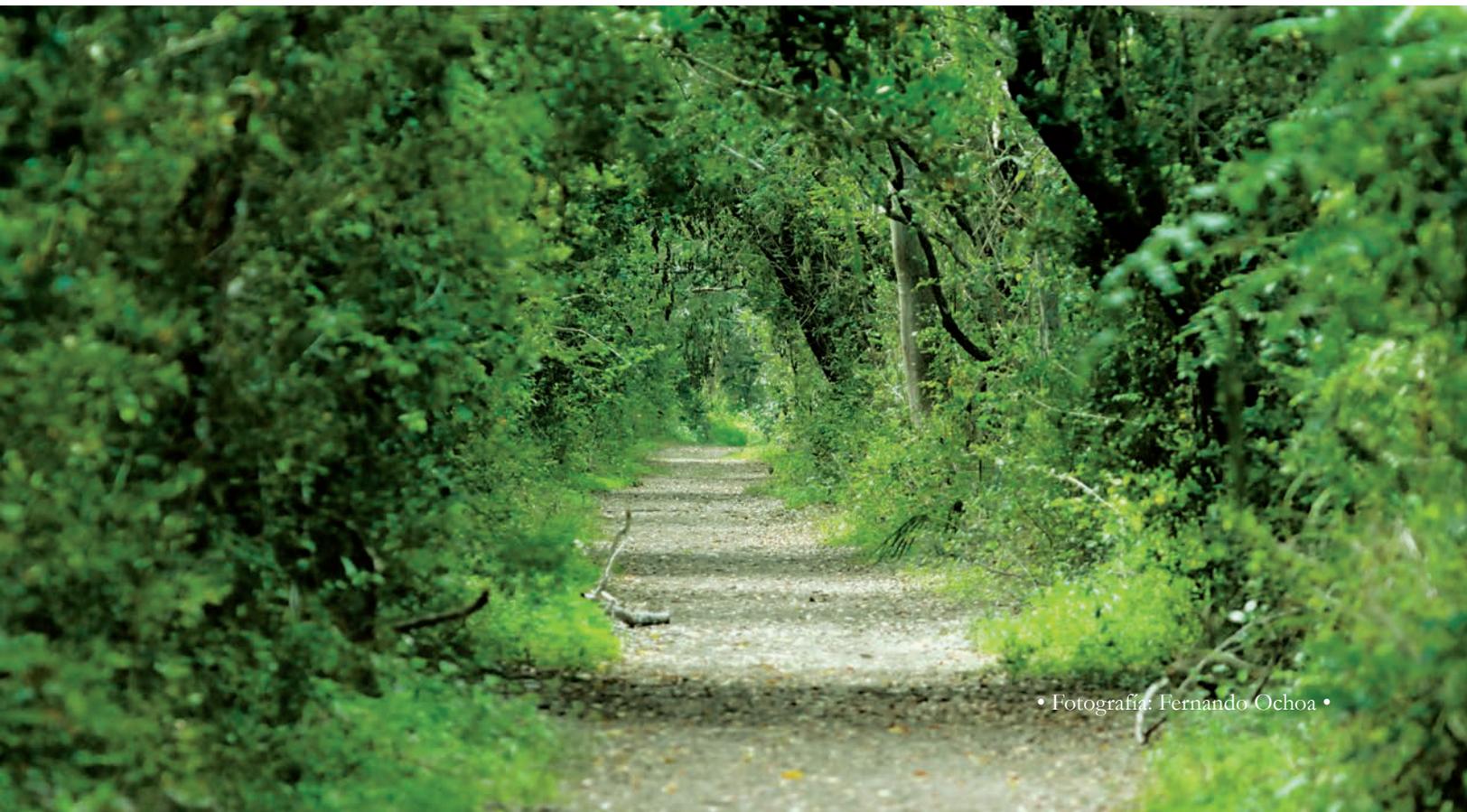
Es importante puntualizar que no es necesario que dichas áreas tengan un reconocimiento oficial para que sean tomadas en cuenta en este proceso; si existe

un bosque importante para la recarga de acuíferos o para capturar carbono, es necesario identificarlo en este momento.

Toda esa información se integra en un mapa, en el que se deben delimitar las áreas a preservar, conservar, proteger o restaurar, así como aquellas que requieren el establecimiento de medidas de mitigación, para atenuar o compensar impactos ambientales adversos¹¹⁵.

La única limitación que se establece en este sentido es que en la etapa de diagnóstico de POE Regionales y Locales no se podrán considerar las actividades relacionadas con la industria de hidrocarburos, ya que, como se mencionó anteriormente, dichas actividades son de exclusiva jurisdicción federal y únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación en esa materia, incluyendo aquellas relacionadas con el desarrollo sustentable, el equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

¹¹⁵“Atenuar” se refiere a minorar o reducir algo, de acuerdo con la definición del Diccionario de la Real Academia Española (RAE); en el caso del ambiente, consiste en las medidas a adoptar para reducir los impactos ambientales que puedan provocarse por la realización de ciertas obras o actividades (art. 3º, fracción XXI, LGEEPA). Por su parte, “compensar” significa, según el Diccionario de la RAE, dar algo o hacer un beneficio en resarcimiento de un daño o perjuicio, y, en el caso del ambiente, se trata de resarcir un daño ambiental mediante la realización de acciones de mejora ambiental en otro lugar.



3.1.4.4 ETAPA DE PRONÓSTICO

Un pronóstico es, en general, la evaluación del comportamiento futuro de una situación, basándose en indicios o en un análisis del pasado. En el caso del estudio técnico del POE, en esta etapa se examina cómo pueden evolucionar los conflictos ambientales en el futuro a partir de la previsión de las variables naturales, sociales y económicas, y para que las previsiones que se puedan hacer sean robustas es esencial haber realizado un buen diagnóstico.

A continuación, se muestran en una Tabla cuáles son las actividades principales a realizar en la etapa de pronóstico, en la columna de la izquierda, y los productos que se esperan de su realización, en la columna de la derecha.

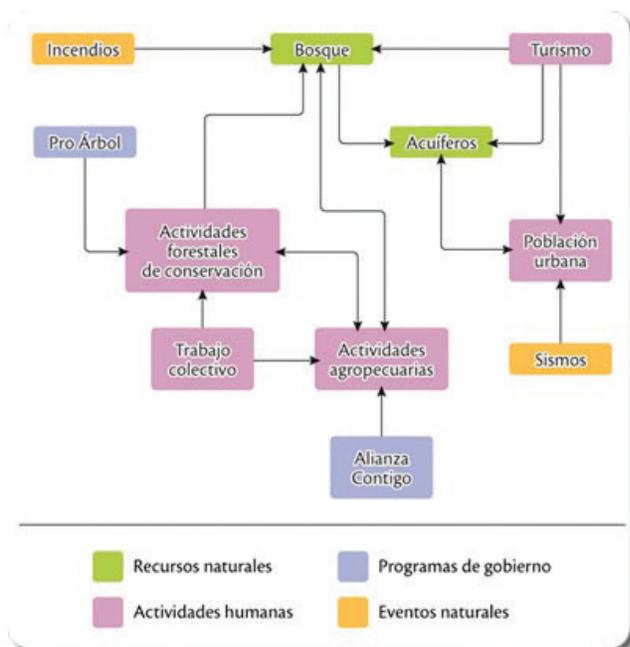
Actividades principales	Productos principales
Analizar los procesos de deterioro de los atributos ambientales que definen la aptitud de cada sector	Mapas de tendencia de degradación de los atributos ambientales que definen la aptitud de cada sector
Construcción de escenarios	Mapa y descripción de los escenarios tendencial, contextual y estratégico

Fuente: Adaptado del *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*, p. 34 (SEMARNAT, 2006).

Para comprender mejor lo que se hace en la misma, en el cuadro de la página siguiente se muestra un ejemplo.



EJEMPLO DE PRONÓSTICO DURANTE EL PROCESO DE CREACIÓN DE UN POE



Supongamos que en un área determinada existe un bosque dedicado al disfrute de la población, pero en la misma también se llevan a cabo actividades que pueden ocasionar su desaparición y, por tanto, la pérdida de aptitud para el turismo.

Para pronosticar lo que puede ocurrir en el área donde se encuentra el bosque existen diversas técnicas, pero todas tienen en común que se elabora un modelo del sistema socioambiental, con el fin de explorar tres escenarios: el tendencial, el contextual y el estratégico.

- El **escenario tendencial**: supone que las actividades que se desarrollan en el territorio sigan su curso actual.
- El **escenario contextual**: analiza los cambios que generaría la aplicación de nuevos programas gubernamentales proyectados para el área, así como las iniciativas de gran impacto de los sectores privado y social.
- El **escenario estratégico**: identifica el tipo de intervenciones que se requieren para prevenir los conflictos ambientales y el deterioro de los bienes y servicios ambientales. Se denomina estratégico porque sirve de fundamento para las disposiciones que deben incluirse en el POE que se elabora en la etapa siguiente, la de propuesta.

Fuente: Adaptado de Curso de Ordenamiento Ecológico.

(Coordinación de Universidad Abierta y Educación a Distancia, CUAED, UNAM).

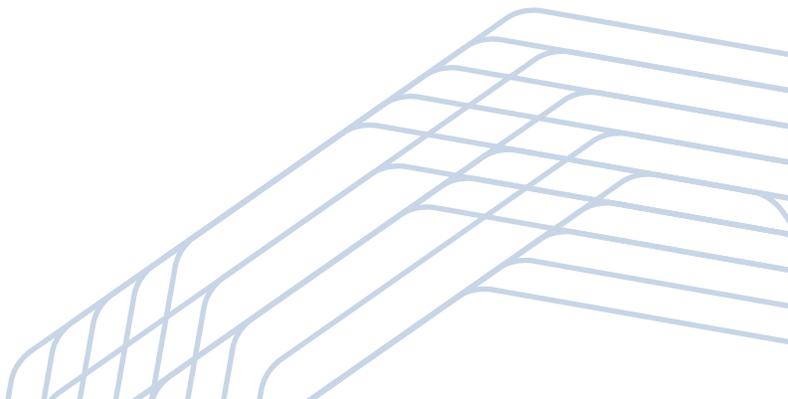


En el desarrollo de los tres escenarios mencionados en el ejemplo anterior (el tendencial, el contextual y el estratégico) se deberán considerar los siguientes aspectos, aunque no se excluyen otros posibles¹¹⁶:

- a) El deterioro de los bienes y servicios ambientales;
- b) Los procesos de pérdida de cobertura vegetal, degradación de ecosistemas y de especies sujetas a protección;
- c) Los efectos del cambio climático;
- d) Las tendencias de crecimiento poblacional y las demandas de infraestructura urbana, equipamiento y servicios urbanos;
- e) Los impactos ambientales acumulativos considerando sus causas y efectos en tiempo y lugar; y,
- f) Las tendencias de degradación de los recursos naturales y de cambio de los atributos ambientales que determinan la aptitud del territorio para el desarrollo de las actividades sectoriales.

Sin embargo, y al igual que en la etapa de diagnóstico, la etapa de pronóstico en los POE Regionales y Locales no deberá considerar las actividades que permiten el desarrollo de la industria de hidrocarburos. Claramente, el desarrollo de este tipo de actividades va a tener una influencia en el ambiente y en las actividades de diferentes sectores a nivel regional y local, por lo que esta exclusión se puede considerar una deficiencia de la legislación actual.

¹¹⁶ Artículo 44, ROE.





Los productos esperados de esta etapa son los siguientes:

- 1) Una Memoria Técnica y resultados del análisis del comportamiento en tiempo y espacio de los atributos ambientales para cada actividad sectorial; del análisis de las tendencias de degradación de los atributos ambientales y de las tendencias de crecimiento poblacional y demanda de infraestructuras, así como de los conflictos ambientales;
- 2) Un SIG, compuesto por los mapas y archivos de metadatos; y,
- 3) Los escenarios que describan la evolución de los conflictos ambientales (tendencial, contextual y estratégico).

¡IMPORTANTE!

La sociedad civil debe asegurarse de que se determinen tendencias, contextos y escenarios para que la conservación del ambiente y de los recursos naturales (agua de calidad, aire limpio, etc.) puedan mantenerse dentro de cualquier escenario de realización de otras actividades.

3.1.4.5 ETAPA DE PROPUESTA

La propuesta es la última de las cuatro etapas del estudio técnico. Tiene como objetivo integrar los productos de las etapas anteriores para generar el MOE, que es, como ya se mencionó, la representación en mapas de las UGA¹¹⁷.

Recordemos que las UGA son la unidad mínima del área del POE a la que se asignan lineamientos, estrategias y criterios ecológicos, por lo que su delimitación debe ser muy precisa. De este modo, si bien las UGA se basan en los grupos de aptitud que resultan en la etapa de diagnóstico, su delimitación final se debe afinar considerando criterios administrativos (límites municipales, estatales, ANP, etc.) y cartográficos (planicies, cuencas, montañas, carreteras, etc.). También los límites de los centros de población constituyen otro criterio para delimitarlas.

¹¹⁷ Artículo 3o., fracción XVII, ROE.



**RESUMIENDO:**

- **Durante la realización del estudio técnico para crear un POE se deben cumplir cuatro etapas: la caracterización, el diagnóstico, el pronóstico y la propuesta.**
- **Es muy importante participar en el proceso de formulación del POE desde la etapa de diagnóstico, estando pendiente para acudir a los talleres sectoriales que se convoquen relativos al sector de interés, y también a los talleres de validación, para que queden reflejados en los mapas de aptitud y de conflictos ambientales todos los aspectos que son relevantes.**
- **Es necesario prestar mucha atención a la ubicación exacta de las distintas UGA y a cómo se redactan los lineamientos ecológicos y los criterios de regulación ecológica en cada una de ellas, ya que van a ser las directrices por las que se deberán regir las administraciones públicas para otorgar los permisos y autorizaciones necesarios para llevar a cabo actividades en ellas.**

3.2 FASE DE EXPEDICIÓN

Cuando se cuenta ya con la propuesta del POE, tras haber celebrado los talleres sectoriales y recopilado toda la información necesaria, esta deberá ser presentada ante el Comité para su revisión y validación. Una vez validada, será sometida a un proceso de consulta pública, para finalmente aprobar el Programa y publicarlo.

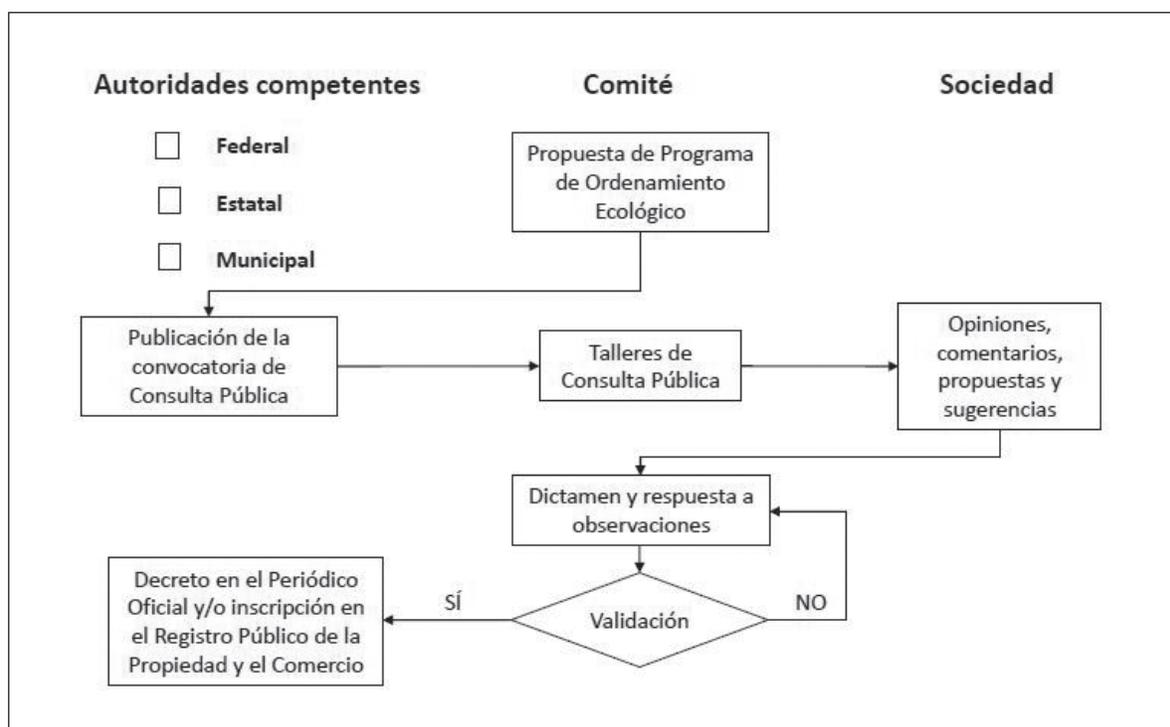
La fase de expedición tiene dos propósitos principales: que los sectores que participaron en la elaboración de la propuesta de POE y la ciudadanía en general validen o manifiesten lo que consideren conveniente respecto de la propuesta final del Programa a decretar, y también cumplir con las disposiciones jurídicas para que el

POE se decrete y publique en los órganos de difusión oficiales que correspondan, que puede ser el DOF, los periódicos o gacetas oficiales de los estados y las gacetas municipales, dependiendo de qué tipo de POE se trate.

Por tanto, entre las acciones relevantes de esta fase destacan:

- a) La celebración de una consulta pública sobre la propuesta de POE; y,
- b) La publicación del Acuerdo por el que se expide el POE en los órganos oficiales de difusión.

En el siguiente esquema se resume el desarrollo de esta fase dentro del proceso de OET.



Fuente: Adaptado del *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*, p. 50 (SEMARNAT, 2006).

3.2.1 LA CONSULTA PÚBLICA DURANTE LA FASE DE EXPEDICIÓN DE UN POE

Una vez que se cuenta con el documento base o propuesta de POE, este debe ser publicado para someterlo a consulta de la ciudadanía, la cual podrá emitir comentarios y propuestas en los foros que se habiliten para ello, tanto a nivel federal como estatal y/o municipal, según el tipo de POE de que se trate.

El Comité puede organizar talleres como parte del proceso de consulta, en los que se intercambien conocimientos y experiencias entre todos los sectores que inciden en la región en torno a los lineamientos y estrategias del Programa que se pretende decretar. Entre los objetivos que persiguen estos talleres deben estar los siguientes:

- 1) Presentar a los actores sociales, dependencias de gobierno y público en general la propuesta de POE;
- 2) Recibir en forma escrita u oral, según se especifique en la convocatoria de la consulta, las observaciones y propuestas o cualquier otro tipo de información relativa a la propuesta de POE;
- 3) Que el Comité analice las observaciones y propuestas presentadas durante el periodo de consulta, en primer lugar; las incorpore a la propuesta si lo estima conveniente, y responda a los que las han emitido respecto de la forma en que estas han sido o no tomadas en cuenta y porqué.



¡IMPORTANTE!

Es esencial que la sociedad civil participe en esta etapa, aunque si ha estado involucrada desde las etapas más tempranas, es más probable que la propuesta que se revise en este momento ya refleje sus principales preocupaciones.

Un aspecto útil es identificar a especialistas y organizaciones con conocimientos técnicos sobre los diferentes temas planteados en la propuesta de POE, para que participen en este proceso o ayuden a la elaboración de sugerencias y comentarios.

Las observaciones y propuestas durante el proceso de consulta pública deben hacerse generalmente por escrito, y estar siempre fundamentadas. Todas deberán ser respondidas por el Comité, en forma de un dictamen, que deberá indicar los criterios utilizados para decidir si se aceptan o rechazan las mismas. En los casos en que el Comité estime procedente la observación o propuesta, deberá incorporarla al POE, describiendo la forma en que lo llevará a cabo.

(Referencia: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico, 2006, p. 53)

A continuación, se muestra con mayor detalle cómo está previsto legalmente que debe realizarse la consulta pública en esta fase para cada tipo de POE, y también cómo se llevó a cabo la misma en algunos POE que ya fueron decretados y se encuentran en vigor actualmente.

La consulta pública en el POE General del Territorio

Para someter la propuesta del POE General del Territorio a un proceso de consulta pública, el ROE determina que se deben cumplir los siguientes pasos¹¹⁸:

- 1) En primer lugar, publicar un aviso en el DOF, en los diarios de mayor circulación nacional y en medios remotos o locales de comunicación electrónica, señalando el periodo y los lugares donde se encuentre a disposición del público la Propuesta de POE General del Territorio;
- 2) Posteriormente, poner a disposición del público el documento durante sesenta días hábiles, tanto mediante medios remotos como locales de comunicación electrónicos, en las oficinas centrales, estatales y regionales de la SEMARNAT, y en las oficinas de sus órganos desconcentrados, así como establecer los espacios y los medios por los cuales el público pueda manifestar sus observaciones;
- 3) Emitir los lineamientos conforme a los cuales se desarrollará el proceso de consulta pública, así como para la presentación, análisis y registro de las observaciones y propuestas recibidas en la Bitácora Ambiental;
- 4) Finalmente, analizar las observaciones presentadas durante el proceso de consulta pública, a efecto de considerarlas en el Programa y, en caso de ser desechadas, argumentar las razones técnicas o jurídicas.

Para fomentar la participación social durante el periodo de consulta pública, la SEMARNAT también debe organizar foros regionales a través de órganos de consulta, como los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable¹¹⁹, el Consejo Técnico Nacional para la Conservación y el Aprovechamiento de la Vida Silvestre y el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, entre otros¹²⁰.

¹¹⁸ Artículo 27, ROE.

¹¹⁹ Los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS) son órganos de consulta de la SEMARNAT, que facilitan la participación de la ciudadanía en la política ambiental, así como en el análisis de temas nacionales e internacionales en materia de ambiente y recursos naturales. Se crearon en el año 1995, y actualmente hay un Consejo Consultivo Nacional, seis Consejos Consultivos Regionales, y treinta y dos Consejos Consultivos Núcleo para el Desarrollo Sustentable (art. 1, Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales).

¹²⁰ Artículo 28, ROE.



• Fotografía: Aleksejs Bergmanis (Pexels)

¡IMPORTANTE!

La propuesta de POE que se presenta a consulta pública es un documento complejo, por lo que resulta útil hacer un análisis en conjunto con varias personas, o que exista un apoyo de instituciones u organizaciones que tengan experiencia en este tema.

Para participar de manera efectiva en la consulta pública es importante leer los documentos antes y prepararse, ya que el tiempo en los talleres y foros es insuficiente para explicar en detalle el contenido del POE. Sin embargo, aun cuando no se haya tenido tiempo de prepararlo con antelación, es igualmente válido participar y realizar observaciones durante la celebración de los mismos.

Además, la sociedad civil puede organizar sus propios talleres sobre el contenido de un POE específico, para explicar y analizar sus puntos más importantes. Aunque esto no es obligatorio, contribuyen a ayudar a conocer mejor la propuesta y a que se sumen más personas a participar en los talleres oficiales.

LA CONSULTA PÚBLICA EN EL POE GENERAL DEL TERRITORIO VIGENTE

El 13 de julio de 2009 se publicó en el DOF el Aviso mediante el cual se informaba al público en general que estaba a su disposición la propuesta del POE General del Territorio.

En el mismo se especificaba que los documentos podían ser consultados en formato digital en una página electrónica -que se proporcionaba en el propio documento- o en formato impreso, en determinados lugares (la DGPAIRS, la Subdirección General Técnica de la CONAGUA, la Dirección General de Investigación del Ordenamiento Ecológico y Conservación de los Ecosistemas del Instituto Nacional de Ecología (hoy INECC), la Dirección General de Operación Regional de la CONANP y la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la PROFEPA, todas ubicadas en la Ciudad de México, así como en las Delegaciones de la SEMARNAT en los estados).

La propuesta quedó a disposición de cualquier interesado para manifestar sus observaciones por un término de sesenta días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la publicación del Aviso en el DOF. Durante este plazo, las opiniones, observaciones y/o propuestas se podían realizar:

- a) Vía Internet, accediendo a una página electrónica de la SEMARNAT.
- b) En los seis talleres de participación social que organizó la SEMARNAT en las ciudades de Hermosillo, Guadalajara, Mérida, Oaxaca, Monterrey y Ciudad de México. En todos ellos hubo una representación de la

SEMARNAT y de la UNAM, que fue quien llevó a cabo el estudio técnico, los cuales presentaron el documento tanto en lo referente a la regionalización ecológica como a los lineamientos, estrategias y acciones incluidas en el mismo, entablando turnos de preguntas y respuestas con los asistentes.

Posteriormente, y debido a que el 28 de septiembre de 2010 entró en vigor el ROE, se publicó un nuevo Aviso (3 de mayo de 2011), mediante el cual se informaba al público que la SEMARNAT, tras hacer ciertas adecuaciones derivadas de las previsiones establecidas en el nuevo Reglamento, había concluido la propuesta de POE General del Territorio y que este se encontraba a disposición del público para su consulta.

Entre mayo y junio del año 2011, se celebraron nuevos foros regionales de consulta pública (en Cancún, Hermosillo y la Ciudad de México), con la particularidad de que el celebrado en Hermosillo estuvo destinado específicamente a que el sector minero conociera la propuesta de Programa, participando en el mismo representantes de la Coordinación General de Minería, el Servicio Geológico Mexicano y la DGPAIRS, entre otros.

Las observaciones planteadas en esta consulta y sus respuestas pueden ser revisadas en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamiento-ecologico/programa-de-ordenamiento-ecologico-general-del-territorio-poegt>

La consulta pública en los POE Marinos y Regionales en los que participa la SEMARNAT

El procedimiento para llevar a cabo la consulta pública en los POE Marinos y Regionales que realice la SEMARNAT difieren del anterior, en el sentido de que, como ya se mencionó, la SEMARNAT y los gobiernos locales involucrados deben someter a consulta pública estos POE en dos etapas diferentes: una respecto del producto final de la etapa de caracterización y otra ya con la propuesta de POE.

Ambas consultas se llevarán a cabo mediante la publicación de un Aviso, donde se debe indicar el lugar en el que se pueda acceder a la información, así como el plazo y procedimientos para recibir las propuestas, y la realización de talleres de planeación. La publicación se hará en los medios de difusión oficial de los gobiernos de los estados del área de estudio de que se trate y de la Ciudad de México conforme a los Convenios respectivos.

Asimismo, se deberá celebrar una reunión pública de información¹²¹, en la que también pueden participar las entidades federativas y los municipios, emitiendo las recomendaciones que estimen pertinentes¹²².

¹²¹ Artículos 47 y 52, ROE.

¹²² Artículo 20 BIS 1, LGEEPA.



EL DESARROLLO DE LA CONSULTA PÚBLICA EN LA ETAPA DE PROPUESTA DEL POEMGC

En el caso del POEMGC, el proceso de consulta de la propuesta inició con la publicación de un Aviso en el DOF el 21 de junio de 2006, donde se indicaba que los documentos estaban a disposición del público en formato digital dentro de la página electrónica de la SEMARNAT, o en formato impreso, en las oficinas de la DGPAIRS de la Ciudad de México, así como en las Delegaciones federales de la SEMARNAT en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora.

En el Aviso se fijó un plazo de sesenta días hábiles para presentar opiniones, observaciones y propuestas en los sitios indicados, contados a partir del siguiente a su publicación en el DOF, y durante ese tiempo se celebraron también cinco foros de participación, uno en cada uno de los Estados afectados.

La consulta pública en el resto de POE Regionales y en los POE Locales

En el caso de la formulación de estos POE, la LGEEPA estipula que serán las leyes locales en la materia las que determinen los mecanismos destinados a garantizar la participación de los particulares, grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados. Dichos mecanismos deben incluir, por lo menos, procedimientos de difusión y consulta pública de los Programas respectivos. Asimismo, el Gobierno Federal también puede participar en estas consultas, emitiendo las recomendaciones que estime pertinentes¹²³.

¹²³ Artículo 20 BIS 5, fracciones VII y VIII, íd.

Sin embargo, a pesar de las amplias posibilidades que otorga la LGEEPA en cuanto a la participación pública y democratización del procedimiento de OET, los estados no han desarrollado de manera extensa las mismas, limitándose en la mayoría de los casos a regular de manera muy general este mecanismo y ajustándose, en la práctica, a lo que establecen dicha Ley y el ROE para los POE de competencia federal que ya hemos visto anteriormente.

¡IMPORTANTE!

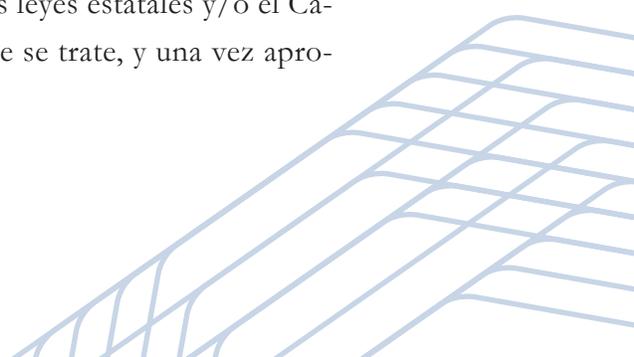
Para poder participar en las consultas públicas de los procesos de OET es imprescindible permanecer atentos a la convocatoria de los foros regionales, talleres, reuniones públicas de información, etc., que se lleven a cabo durante los mismos.

Se recomienda participar desde el principio; en el caso de los POE Marinos y Regionales, desde la etapa de caracterización, mientras que en el resto, al menos en la consulta que debe llevarse a cabo sobre la propuesta de POE (si es que no hay oportunidad antes).

También sería recomendable impulsar la aprobación de regulación legal en la materia en los estados donde aún no exista, en la que se promuevan amplias oportunidades para la participación pública, o reformar la ya existente para desarrollar más ampliamente los procedimientos de participación que prevén.

3.2.2 PUBLICACIÓN DEL POE EN EL PERIÓDICO O BOLETÍN OFICIAL CORRESPONDIENTE

El POE será sometido a la consideración de la SEMARNAT y del Presidente de la República, o de las instituciones previstas por las leyes estatales y/o el Cabildo municipal, dependiendo del tipo de POE de que se trate, y una vez apro-



bado se procederá a expedirlo. Posteriormente, se solicitará al órgano de difusión oficial su publicación, que puede ser el DOF o el periódico o gaceta oficial del estado o municipio correspondiente, y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio correspondiente, en su caso. Se publica una versión resumida, con los respectivos planos y demás documentos anexos.

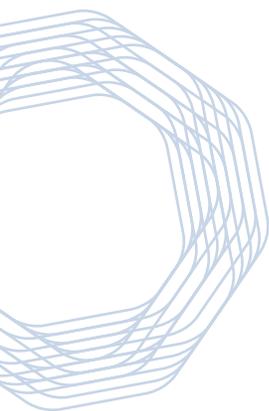
En el mismo se deberá especificar el fundamento jurídico y administrativo que lo sustenta, los lineamientos técnicos básicos para decretarlo (problemática ambiental a resolver y objetivos a cumplir por el mismo), sus productos y anexos de ejecución. Finalmente, el POE se deberá integrar al Sistema de Información Ambiental del Estado y al SIORE, para poder ser consultado.

A continuación, se muestra un ejemplo de la portada de un POE Local publicado en un Boletín Oficial estatal.

¡IMPORTANTE!

Una vez publicado y en vigor, un POE es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, y de observancia general para los sectores social y privado.





3.3 FASE DE EJECUCIÓN

La fase de ejecución consiste en poner en práctica el POE una vez que este se encuentra en vigor, y las principales acciones que se deben desarrollar en ella son las siguientes¹²⁴:

- a) Instrumentar las estrategias ecológicas;
- b) Coordinar las acciones sectoriales con otras instancias e instrumentos de planeación territorial;
- c) Difundir la información; y,
- d) En el caso de la SEMARNAT, apoyar y asesorar a los estados y municipios.

a) Instrumentación de las estrategias ecológicas

Tiene por objeto promover la aplicación de las acciones, proyectos y programas identificados en las estrategias ecológicas de los POE 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.

b) Coordinación de acciones sectoriales con otras instancias e instrumentos de planeación territorial

Debido a que el POE es el marco de referencia de la planeación territorial, es importante que se promuevan acuerdos y convenios de coordinación y concertación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos locales y los grupos y sectores involucrados, para lograr sus objetivos.

c) Difusión de la información

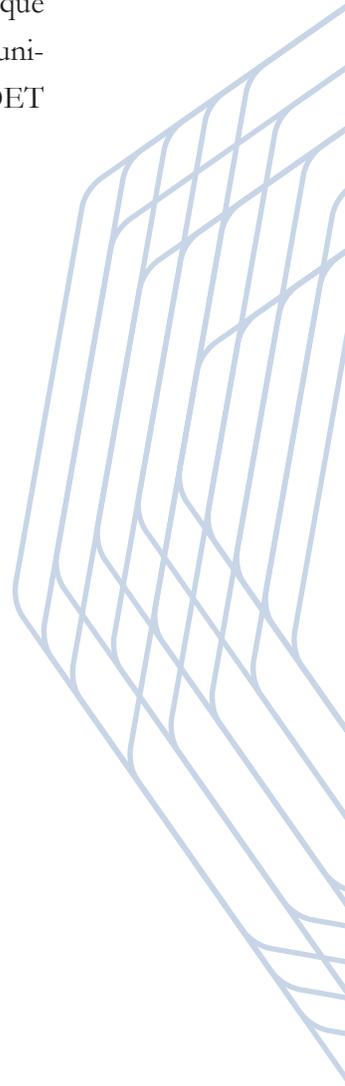
Una vez aprobado y publicado un POE, es necesario difundirlo a través de periódicos de amplia circulación en la región, y también poner la información a disposición

¹²⁴ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*, 2006. p. 57.

de la sociedad a través de una página electrónica u otros medios locales. Esto sirve para que la misma conozca de su existencia, y también para que participe en la vigilancia de su cumplimiento, comprobando que efectivamente las autoridades están acatando sus disposiciones.

d) Apoyo y asesoría a los estados y municipios

La LGEEPA y el ROE contienen disposiciones que prevén la necesidad de que exista una coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y municipales, debiendo el primero fomentar y apoyar la ejecución de los procesos de OET que se lleven a cabo en ellos.



3.4 FASE DE EVALUACIÓN

Los procesos de OET deben prever mecanismos para determinar el cumplimiento de las metas fijadas en el POE respectivo, así como para evaluar los resultados respecto de las expectativas de ordenación del territorio planteadas. En el caso de los POE de competencia federal, esta evaluación deberá realizarse cada dos años¹²⁵, mientras que en los de competencia local, habrá que atenerse a lo que prevean las leyes estatales o disposiciones locales al respecto, y lo que se contemple en el Convenio de Coordinación respectivo.

Esta evaluación deberá valorar dos cuestiones¹²⁶:

a) Cómo se están cumpliendo los acuerdos asumidos en el POE

La evaluación de cumplimiento puede realizarse en cualquiera de las fases del POE, tanto en su formulación, como en su expedición, ejecución, evaluación o modificación. Algunos ejemplos son: evaluar si se cumplió el com-

¹²⁵ Artículo 6o., ROE.

¹²⁶ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*, 2006. p. 63.



promiso de instalar el Comité, fortalecer la estructura de gestión ambiental o el de informar mensualmente a la ciudadanía sobre el avance del proceso. Las acciones, al igual que los compromisos, deben ser evaluadas de un modo más específico, en función de su cumplimiento o del grado de avance en su ejecución.

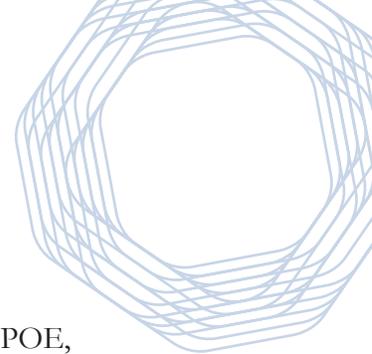
- b) El grado de cumplimiento del POE propiamente dicho, es decir, qué tan efectivos se han demostrado los lineamientos, estrategias y criterios ecológicos previstos en el mismo para la solución de los conflictos ambientales. En este caso, es necesario contar con un POE expedido, donde se establezcan lineamientos, estrategias y criterios ecológicos, ya que esta evaluación consiste en determinar si las estrategias adoptadas para cumplir con los objetivos, y los lineamientos y los criterios ecológicos de cada UGA, se están cumpliendo.

A continuación, se explican los pasos que describe la SEMARNAT para lograr esta evaluación en los POE en los que participe la federación¹²⁷:

1º) Se debe de contar con información básica. En general, el punto de partida pueden ser las políticas ambientales, los lineamientos ecológicos, los usos del suelo y/o los criterios ecológicos, para:

- Verificar que se cuente con lineamientos ecológicos claros y medibles. Si el POE no cuenta con estos, se pueden construir a partir de otros elementos parecidos, como las políticas ambientales, los criterios ecológicos u otros componentes que expresen de alguna manera las metas o fines que se quieren lograr en el área de estudio en cuestión. Como referencia, las metas se pueden construir de tal manera que reflejen tres situaciones deseadas:
 - Mantener en la misma situación el estado del objeto de interés (que puede ser una especie, un ecosistema, un paisaje, un sistema de aprovechamiento, etc.);
 - Incrementar la condición favorable del objeto de interés;
 - Disminuir la condición desfavorable del objeto de interés.

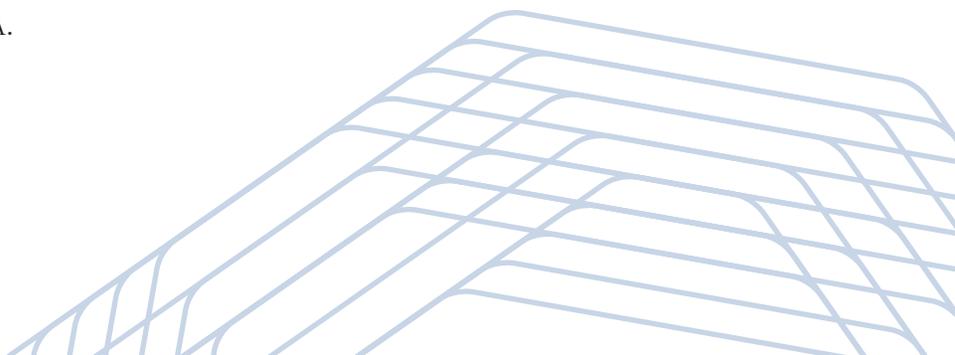
¹²⁷ *Ibíd.* pp. 68 y ss.



En el caso de las políticas, que se incluyen en prácticamente todos los POE, habría que especificar con más detalle su objeto. Por ejemplo: el aprovechamiento de qué, la preservación de qué, la restauración de qué, la protección de qué, etc. En este último caso, habría que especificar un objeto de protección, que puede ser una especie emblemática (la mariposa monarca), un ecosistema (manglares) o una región (área natural protegida). Finalmente, debe existir una relación espacial de la meta con las UGA, es decir, en qué partes del territorio se debe aumentar, mantener o disminuir el estado del objeto de interés.

- Verificar que las estrategias ecológicas cuenten con objetivos específicos claros y medibles. En el ejemplo de “Incrementar la calidad del hábitat de la mariposa monarca en las 100,000 hectáreas que existen actualmente”, habría que definir cómo es la calidad del hábitat que se quiere y en cuánto tiempo se logrará esa calidad. Como la calidad del hábitat puede estar relacionada con varios factores, pueden existir varios objetivos específicos. Así, uno de los objetivos específicos podría ser: “Incrementar la cobertura boscosa a 150,000 hectáreas en cinco años” (suponiendo que el incremento significa una mejora considerable del estado del hábitat y que esto es posible en cinco años). Otro objetivo relacionado podría ser: “Disminuir la concentración de los contaminantes en los diez arroyos principales de la región de la mariposa monarca en dos años”.
- Verificar que las estrategias ecológicas cuenten con las acciones, proyectos, programas y responsables de su realización dirigida al logro de los lineamientos ecológicos. En este caso es necesario, además, contar con vínculos claros que permitan conocer cuáles de las estrategias sirven para alcanzar los objetivos específicos y cuáles de estos objetivos sirven para lograr los lineamientos ecológicos.

2º) Construcción de los indicadores ambientales. El conjunto de indicadores seleccionado debe proporcionar una imagen clara de las condiciones del ambiente y del territorio, para conocer cuánto difieren de los objetivos o lineamientos ecológicos establecidos en cada UGA.



Partiendo de la suposición básica de que estos últimos se han diseñado para resolver los problemas ambientales más relevantes, se deben seleccionar aquellos indicadores que reflejen mejor el efecto producido por las acciones emprendidas, para distinguirlo del generado por otros estímulos o presiones. Es decir que, en general, para tener una visión clara del estado del ambiente se requiere conocer el estado de varios indicadores ambientales a la vez, que reflejen el grado de éxito logrado por el objetivo.

- Verificar que los indicadores sirvan para evaluar alguno o varios de los componentes del POE, si se están logrando o no las políticas, los lineamientos ecológicos y los objetivos específicos. Por ejemplo:
 - Si se están respetando los usos de suelo asignados a las UGA;
 - Si se están llevando a cabo o no las estrategias ecológicas (cumplimiento), incluyendo si los criterios ecológicos se están cumpliendo y si son efectivos o no; y,



- Si las estrategias ecológicas están sirviendo o no para resolver los conflictos ambientales y para lograr los lineamientos ecológicos (efectividad), ya que puede que se estén cumpliendo las estrategias, pero no sirvan para resolver el conflicto.

3º) Establecimiento de mecanismos administrativos relacionados con los indicadores. Entre estos mecanismos se encuentran:

- Definir quién y en qué periodos llevarán a cabo la recopilación de los datos de los indicadores;
- Definir cada cuándo se evaluará el programa, los índices o métodos de evaluación y tecnologías a utilizar; y,
- Definir el procedimiento para incorporar información de los indicadores ambientales a la Bitácora Ambiental.

4º) Integración de los datos de los indicadores a una base de datos.

5º) Evaluación a partir de los indicadores.

6º) Reporte de los resultados de la evaluación y su registro en la Bitácora Ambiental. En el caso del POE General del Territorio, el ROE especifica que la SEMARNAT evaluará su efectividad y cumplimiento mediante las siguientes acciones¹²⁸:

- Monitoreando permanentemente los lineamientos y estrategias ecológicas mediante el seguimiento de los indicadores ambientales establecidos para tal fin;
- Verificando que los lineamientos y estrategias ecológicas resuelvan los conflictos ambientales identificados en las áreas de atención prioritaria; y,
- También se deberá verificar con la Bitácora el cumplimiento del proceso de OET, a través del seguimiento de los proyectos en evaluación de impacto ambiental y los autorizados.

¹²⁸ Artículo 35, ROE.



• Fotografía: Anamul Rezwon (Pexels) •

3.5 FASE DE MODIFICACIÓN

La modificación de los POE competencia de la SEMARNAT debe seguir el mismo procedimiento que para su formulación¹²⁹. En el caso de los POE de competencia local, habrá que atenerse a lo previsto en la normativa local, el Convenio de Coordinación respectivo y, de manera supletoria, la legislación federal, cuando así lo determine la normativa local.

¿Cuándo debe modificarse un POE?

La autoridad competente (federal, estatal o local) o el Comité que se creó para la formulación del POE pueden sugerir su modificación en función de los resultados de la evaluación que se debió de llevar a cabo de acuerdo con lo explicado en el apartado anterior.

¹²⁹ Artículo 6o., íd.

Algunos supuestos donde se podrá promover la modificación del POE son los siguientes¹³⁰:

- Cuando los lineamientos, estrategias y criterios ecológicos ya no resulten necesarios o adecuados para la disminución de los conflictos ambientales y el logro de las metas establecidas en el POE. En este caso, la modificación de los lineamientos y estrategias se podrá realizar, entre otros supuestos, cuando conduzca a la disminución de los impactos ambientales adversos ocasionados por las actividades productivas, los asentamientos humanos y el aprovechamiento de los recursos naturales¹³¹.
- Cuando existan contingencias ambientales (fenómenos físicos o meteorológicos) que pongan en riesgo el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el mantenimiento de los servicios ambientales y/o la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad.
- Cuando incluya UGA, criterios, lineamientos, estrategias, directrices o cualquier otra previsión relacionadas con actividades de la industria de hidrocarburos.
- Cuando existan varios POE vigentes que afecten a una misma región y que presenten incompatibilidades.
- En el caso del POE General del Territorio, cuando surjan nuevas áreas de atención prioritaria¹³², como por ejemplo conflictos ambientales derivados de nuevos proyectos turísticos o urbanos.

¿Cuál es el procedimiento requerido para modificar un POE?

Una vez identificado quién promueve la modificación, bien sea la autoridad competente, el Comité, la ciudadanía u otros organismos, como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), que puede emitir una opinión o recomendación al respecto, será necesario definir cuál es el componente a mo-

¹³⁰ Artículo 48, ROE.

¹³¹ Artículo 49, *id.*

¹³² Artículo 36, *id.*

dificar, fundamentando con claridad el motivo del mismo. Se puede tratar de las políticas ambientales, los límites de las UGA, las estrategias y/o los criterios ecológicos, o cualquier otro elemento.

Ya sea que la sociedad demande la modificación del POE, o que el monitoreo llevado a cabo por el Comité identifique la desviación de los objetivos iniciales, dicho Comité podrá acordar la integración de grupos de trabajo que analicen la propuesta de modificación. En este sentido, los Secretarios tanto del Órgano Ejecutivo como del Técnico serán responsables de proporcionar al grupo de trabajo toda la información necesaria para formular el dictamen correspondiente, y los dictámenes que este emita serán sometidos a votación de los integrantes de ambos Órganos del Comité.

El periodo de revisión del POE deberá sujetarse a las disposiciones que se hayan previsto en el Convenio de Coordinación que se firmó al inicio del proceso de OET, en el instrumento de aprobación del Programa en cuestión, así como a los posibles compromisos adquiridos por el Comité, y, en caso de considerar procedente la modificación o modificaciones, se deberá describir la forma en que las mismas serán incorporadas al POE en vigor.

¡IMPORTANTE!

Los ciudadanos pueden solicitar la modificación de un POE.



4

El ordenamiento ecológico y la evaluación del impacto ambiental





• Fotografia: Curioso Photography (Unsplash) •



El OET es un instrumento de política ambiental que se encuentra estrechamente relacionado con otros instrumentos de este tipo que existen en nuestro país, tanto a nivel federal como estatal. Entre ellos destaca, además de las ANP, el Procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental (PEIA)¹³³.

La ciudadanía puede participar en el PEIA, tanto el que se lleva a cabo a nivel federal como estatal. El primero se encuentra regulado en la LGEEPA y el Reglamento que la desarrolla en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental (REIA, 2000), mientras que el que se lleva a cabo en los estados se regula en su respectiva legislación ambiental.

a) El PEIA en el ámbito federal

Cuando se pretendan llevar a cabo determinadas obras y actividades, que son las que se encuentran descritas en el artículo 28 de la LGEEPA¹³⁴ y en el artículo 5o.

¹³³ Artículo 19, fracción V, LGEEPA. En este sentido, la Evaluación del Impacto Ambiental es definida en el art. 28 de dicha Ley como “el procedimiento a través del cual la SEMARNAT establece las condiciones a que se debe sujetar la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente (...)”.

¹³⁴ El artículo 28 de la LGEEPA describe las siguientes obras y actividades que deben someterse al Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental federal:

- I.- Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos;
- II.- Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica;
- III.- Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear;
- IV.- Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;
- V.- Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración;
- VI. Derogado.
- VII.- Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas;
- VIII.- Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas;
- IX.- Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros;
- X.- Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales;
- XI.- Obras en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación; (Por Decreto publicado el 2 de febrero de 2005, artículo primero transitorio estará en vigor hasta el 21 de agosto de 2005)
- XI. Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;
- XII.- Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas;
- XIII.- Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos.



• Fotografía: Greens MPs (Flickr) / CC BY-NC-ND 2.0 •

del REIA, se requiere presentar antes de comenzarlas una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) ante la SEMARNAT, concretamente, ante la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA), que es quien evalúa los potenciales impactos ambientales de la obra o actividad en cuestión y quien autorizará o no su realización.

En relación con el PEIA, el proceso de OET se puede plantear desde dos puntos de vista diferentes, que se explican con mayor detalle a continuación.

- Sometimiento de la propuesta de un POE al PEIA

En el caso de que una propuesta de POE incluya obras y actividades de las que se encuentran señaladas en la LGEEPA y el REIA, las autoridades competentes de los estados, la Ciudad de México, sus demarcaciones territoriales o los municipios, deberán presentar dicho Programa ante la SEMARNAT, con el propósito de que esta

gicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

emita una Autorización en Materia de Impacto Ambiental respecto del conjunto de obras o actividades que se prevean realizar en ese área¹³⁵.

Hasta el año 2013, la decisión de someter o no una propuesta de POE al PEIA era discrecional para las autoridades estatales o municipales, ya que la LGEEPA preveía que estos “podrían” presentarlo, pero a partir de mayo del 2013 este artículo de la Ley se reformó, obligando a las autoridades a someter el POE que incluya tales obras o actividades al procedimiento en cuestión.

En este caso, la MIA se presentará en su Modalidad Regional, y deberán ser las propias autoridades estatales o municipales las que sometan la propuesta¹³⁶.

Una vez que el POE ha sido autorizado por la SEMARNAT, cuando se pretenda llevar a cabo una obra o actividad de las que formen parte de dicho POE, quien la promueva deberá presentar ante la Secretaría un Informe Preventivo (IP), que es un estudio menos minucioso y detallado que la MIA.

¹³⁵ Artículo 32, LGEEPA.

¹³⁶ Artículos 11 y 23, REIA.



• Fotografía: Jerry Wang (Unsplash) •

- Obras y/o actividades que se vayan a realizar en un área donde ya existe un POE en vigor

Las obras y actividades que deben someterse al PEIA tienen que ajustarse a lo previsto en el ordenamiento jurídico mexicano y no contravenirlo. Así, la LGEEPA prevé que la SEMARNAT no podrá autorizar las mismas si contravienen lo establecido en la propia LGEEPA, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas (NOM) y demás disposiciones aplicables¹³⁷.

En el caso del OET, que es un instrumento de la política ambiental que se encuentra previsto en la LGEEPA y regulado con mayor detalle en el ROE, si la obra o actividad proyectada (por ejemplo: grandes presas, autopistas, aeropuertos, plantas siderúrgicas, minas, desarrollos inmobiliarios que afecten ecosistemas costeros, obras en humedales y ANP, etc.) contraviene lo previsto en un POE en vigor, la SEMARNAT debe emitir una resolución en la que negará la Autorización en Materia de Impacto Ambiental para el proyecto, y este por tanto no podrá llevarse a cabo.

¡IMPORTANTE!

Cuando un proyecto de obra o actividad de los que deben someterse al PEIA federal afecta a un área donde se encuentra en vigor un POE, y dicho proyecto se pretende realizar en una UGA que incluye, por ejemplo, un criterio ecológico que prohíbe ese tipo de obra o actividad, la SEMARNAT deberá negar la Autorización en Materia de Impacto Ambiental del proyecto.

¿Cómo pueden participar los ciudadanos?

Existen diferentes medios por los cuales los ciudadanos pueden participar en el PEIA. El primero es mantenerse informados sobre las obras y actividades que se planean llevar a cabo en el área de interés, a través de la Gaceta Ecológica (GE), la cual se publica semanalmente en la página o portal electrónico de la SEMARNAT. En la misma se enlistan todos los proyectos ingresados al PEIA federal, tanto en sus oficinas centrales de la Ciudad de México como en sus Delegaciones en los estados,

¹³⁷ Artículo 35, fracción III. (a), LGEEPA.

así como las determinaciones de dar inicio a consultas públicas, las convocatorias para participar en reuniones públicas de información y los resolutivos emitidos por la SEMARNAT, entre otras cosas¹³⁸, y mediante su revisión podremos conocer, por ejemplo, si ha ingresado al procedimiento una obra o actividad que guarde relación directa con un POE vigente¹³⁹.

Por su parte, la consulta pública y la reunión pública de información son mecanismos de participación contemplados en la LGEEPA, que operan como espacios para que los ciudadanos emitan sus opiniones respecto de los impactos ambientales que pudiera provocar un proyecto de obra o actividad. Es importante diferenciar ambas, ya que a veces se confunden.

Así, en la consulta pública se cuenta con un plazo para enviar comentarios por escrito a la DGIRA relacionados con los potenciales impactos ambientales de un determinado proyecto. Para que pueda llevarse a cabo, el primer requisito es que uno o varios miembros de la comunidad donde se pretenda llevar a cabo el mismo lo soliciten por escrito dentro del plazo de diez días, contados a partir de que se publique su ingreso en la GE¹⁴⁰. Una vez que la SEMARNAT ha determinado dar inicio a la consulta, podrán entregarse las observaciones que se consideren pertinentes, por escrito y durante un plazo de veinte días, contados a partir de la puesta a disposición pública de la MIA¹⁴¹.

Una vez determinado el inicio de la consulta pública, la SEMARNAT, en los casos en que el proyecto pueda ocasionar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o a los ecosistemas, puede convocar a participar en una reunión pública de información¹⁴². En ella tanto la SEMARNAT, como quien está promoviendo el proyecto y los ciudadanos que estén interesados, se reúnen en un mismo espacio físico, en el cual el promovente explicará de viva voz los aspectos técnicos ambientales del proyecto y los asistentes realizarán comentarios de la misma manera, debiendo el primero responder a las dudas y cuestionamientos que se susciten.

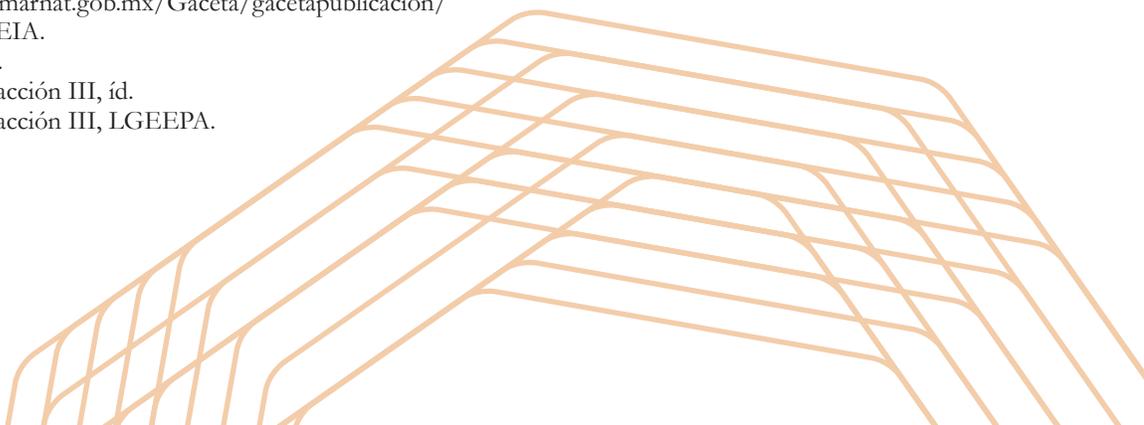
¹³⁸ <http://sinat.semarnat.gob.mx/Gaceta/gacetapublicacion/>

¹³⁹ Artículo 37, REIA.

¹⁴⁰ Artículo 40, *id.*

¹⁴¹ Artículo 41, fracción III, *id.*

¹⁴² Artículo 34, fracción III, LGEEPA.





¡IMPORTANTE!

Se recomienda estar atentos al aviso que emita la SEMARNAT en la GE y otros medios (como un periódico de amplia circulación en el estado de que se trate) respecto a la determinación de dar inicio a la consulta pública dentro del PEIA, y también sobre la convocatoria para participar en la reunión pública de información (lugar, fecha, etc.) para no perder la oportunidad de asistir y emitir los comentarios que se consideren convenientes, que deben estar siempre referidos a los impactos ambientales del proyecto.

Cuando exista una incompatibilidad entre un POE vigente y lo que manifieste una MIA sobre un proyecto de obra o actividad que se proyecte realizar en el área del POE, la ciudadanía podrá ponerlo de manifiesto durante el proceso de consulta pública, enviando a la DGIRA los comentarios y observaciones pertinentes, o en la reunión pública de información, en su caso.





EJEMPLO:

La Ley ambiental de Baja California prevé que, al realizar la Evaluación del Impacto Ambiental de ámbito estatal, la autoridad competente se ajustará, entre otros aspectos, a los POE Regionales, así como a las Declaratorias de ANP y demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

(Referencia: Artículo 51, LPABC)

b) El PEIA en los estados

La legislación ambiental de los estados es la que determina qué obras o actividades a desarrollar en su territorio deben someterse al PEIA estatal, así como los plazos y requisitos necesarios para celebrar la consulta pública (siempre y cuando no sean las obras o actividades que están incluidas en la LGEEPA y el REIA, que deben someterse al PEIA federal). El organismo ambiental estatal competente será quien analice el proyecto, negando la Autorización en Materia de Impacto Ambiental cuando el mismo se contraponga a la normativa mencionada.

RESUMIENDO:

- Una propuesta de POE debe someterse al PEIA federal cuando incluya obras o actividades de las señaladas en la LGEEPA y en el REIA. En ese caso, se amplían las posibilidades para la ciudadanía de participación en la formulación y desarrollo del POE, a través de la consulta pública y la reunión pública de información que prevé ese Procedimiento.
- Una vez que un POE se encuentra en vigor, entra a formar parte del ordenamiento jurídico mexicano y, por ello, sus disposiciones deberán ser tenidas en cuenta a la hora de evaluar el impacto ambiental de las obras y actividades previstas por la legislación ambiental (tanto federal como estatal).
- Cuando una obra o actividad sometida al PEIA federal o estatal contradiga lo dispuesto en uno o varios POE vigentes, la SEMARNAT o la autoridad local ambiental encargada del PEIA en su ámbito deberán negar la Autorización en Materia de Impacto Ambiental y, por tanto, la obra o actividad no podrá realizarse.

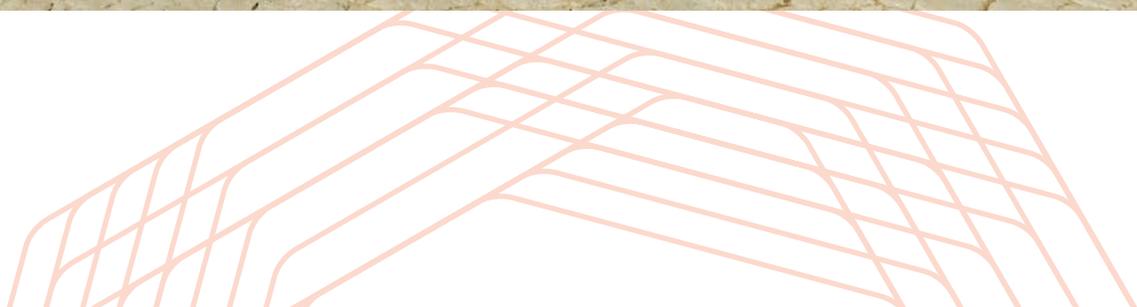
5

Inspección y vigilancia durante el proceso de ordenamiento ecológico





• Fotografia: Ashim D'Silva (Unsplash) •



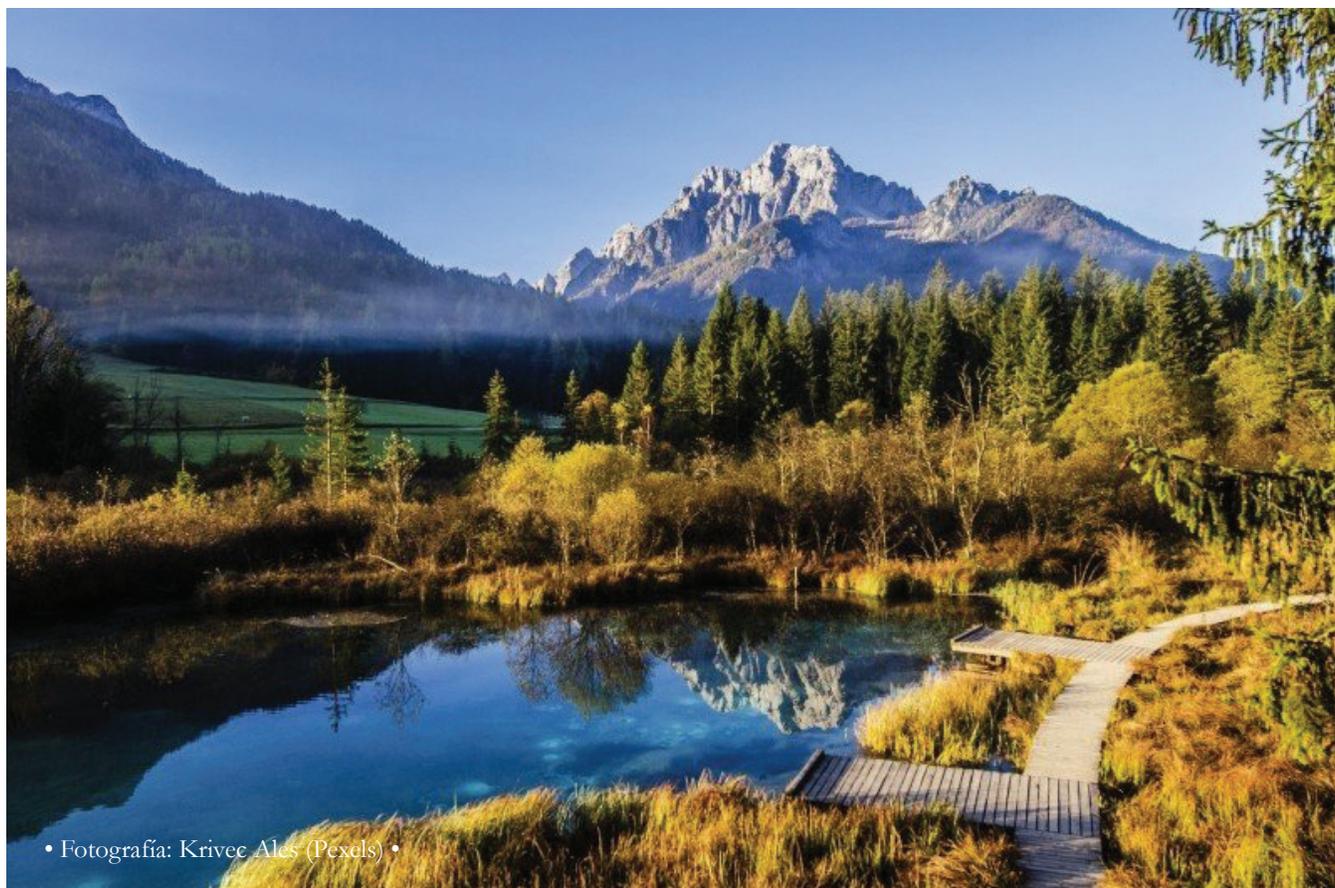
La PROFEPA es el organismo que lleva a cabo la inspección y vigilancia en el cumplimiento de los POE¹⁴³, aunque la SEMAR participa también en las acciones de inspección y vigilancia de los POE Marinos¹⁴⁴.

En el caso de los POE Regionales en los que participe la SEMARNAT, la inspección y vigilancia se realizará de conformidad con lo que se establezca en los Convenios respectivos, mientras que para los POE donde no participe la SEMARNAT, la PROFEPA puede firmar asimismo Convenios con los gobiernos de los estados, la Ciudad de México, sus demarcaciones territoriales y los municipios, para que estos participen en los actos de inspección y vigilancia en el cumplimiento de los mismos¹⁴⁵.

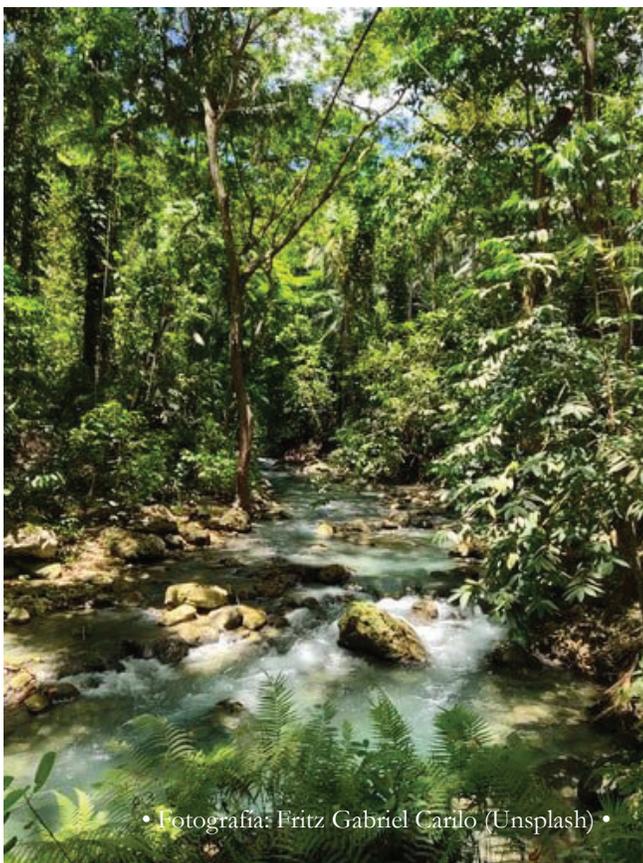
¹⁴³ Artículo 72, ROE.

¹⁴⁴ Artículo 77, id.

¹⁴⁵ Artículo 74, id.



• Fotografía: Krivec Ales (Pexels) •



• Fotografía: Fritz Gabriel Carilo (Unsplash) •

PARA SABER:

La PROFEPA es un órgano desconcentrado de la SEMARNAT que se encarga de vigilar el cumplimiento de las leyes ambientales en nuestro país.

(Referencia: Artículos 2, fracción XXXI, y 45, Reglamento Interior de la SEMARNAT)

Además, la Procuraduría puede emitir recomendaciones y dictámenes técnicos referentes a las siguientes materias¹⁴⁶:

- a) La congruencia que deben guardar las distintas modalidades de POE entre sí;
- b) El cumplimiento de la legislación aplicable al OET;
- c) La necesidad de actualizar un POE, cuando considere que no corresponde a las necesidades de la zona en cuestión o cuando las condiciones ambientales de esta hubieran cambiado;
- d) La congruencia de los POE con otros programas sectoriales; y
- e) Las demás acciones que sean necesarias para la efectividad y el cumplimiento de los procesos de OET.

¹⁴⁶ Artículos 75 y 76, íd.

6

El derecho de acceso a la información





• Fotografía: Antenna (Unsplash) •



El OET se prevé en la normativa ambiental como un proceso abierto y participativo, en el que, como ya hemos visto, existen oportunidades en diferentes fases de su desarrollo para que la ciudadanía manifieste sus opiniones, y además debe contar obligatoriamente con una Bitácora Ambiental, la cual debe incluir la información sobre todos los pasos que se dan en el mismo. Sin embargo, puede darse el caso de que exista algún documento en particular al que no se pueda acceder, o que se trate de un proceso de OET Regional o Local y la página electrónica gubernamental correspondiente no muestre públicamente determinada información al respecto, lo cual es bastante común.



Fotografía: Twk Tt (Unsplash)



Para esos y otros supuestos semejantes es de aplicación el artículo 6° de la CPEUM, que reconoce a todos los ciudadanos el derecho de acceso a la información. Con base en el apartado (A) del citado artículo, cualquier persona puede solicitar información que esté en posesión de cualquier autoridad u organismo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial (es decir: el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y municipales, diputados y senadores federales y estatales, juzgados y tribunales, etc.), así como de órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, además de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad, tanto en el ámbito federal como en el estatal y municipal. Estos son los denominados sujetos obligados.

Se presume que toda la información en manos de los sujetos obligados es pública, por lo que solamente podrá ser reservada temporalmente por razones de interés pú-

blico y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes, y estos deben facilitar el mayor acceso posible a la información solicitada, debiendo documentar todos los actos que deriven del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.

¿Quién puede realizar una solicitud de información?

Cualquier persona física o moral, por sí misma o a través de sus representantes legales, sin necesidad de explicar las razones por las que se está requiriendo la información ni para qué se va a utilizar¹⁴⁷.

¿Cómo y dónde se presenta la solicitud de información?

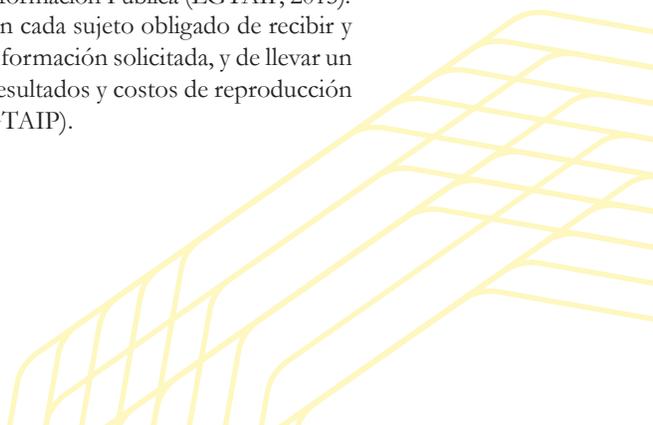
- a) En el caso de los POE de competencia federal: acudiendo personalmente a la Unidad de Transparencia del sujeto obligado (SEMARNAT)¹⁴⁸, a través de Internet utilizando la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) (<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>) o por correo electrónico, correo postal, mensajería o cualquier medio aprobado por el Sistema Nacional de Transparencia, dirigido a la Unidad de Transparencia del sujeto obligado cuya información se solicita.
- b) En el caso de POE locales, dependerá de lo que establezca la legislación estatal en la materia, pero en términos generales se realizará ante la autoridad competente por los mismos medios, utilizando la PNT.

¿En cuánto tiempo deben responder las autoridades?

En el ámbito federal, el sujeto obligado debe responder en un plazo máximo de veinte días, contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud.

¹⁴⁷ Artículos 15 y 122, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP, 2015).

¹⁴⁸ Las Unidades de Transparencia son las instancias encargadas en cada sujeto obligado de recibir y dar trámite a las solicitudes de información, recabar y difundir la información solicitada, y de llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, respuestas, resultados y costos de reproducción y envío, entre otras funciones (Artículos 3, fracción XX, y 45, LGTAIP).



Excepcionalmente, podrá ampliar el plazo de respuesta hasta por diez días más, cuando existan razones que lo motiven y siempre que se notifique al solicitante antes del vencimiento¹⁴⁹.

El acceso se debe dar en la modalidad de entrega y, en su caso, de envío, elegidos por el solicitante. Cuando la información no pueda entregarse o enviarse en la modalidad elegida, el sujeto obligado deberá ofrecer otra u otras modalidades de entrega, pero en cualquier caso se debe fundar y motivar la necesidad de ofrecer esas otras modalidades¹⁵⁰.

En el ámbito estatal y municipal, habrá que estar a lo previsto por la legislación local correspondiente de transparencia y acceso a la información.

¹⁴⁹ Artículo 132, LGTAIP.

¹⁵⁰ Artículo 133, íd.

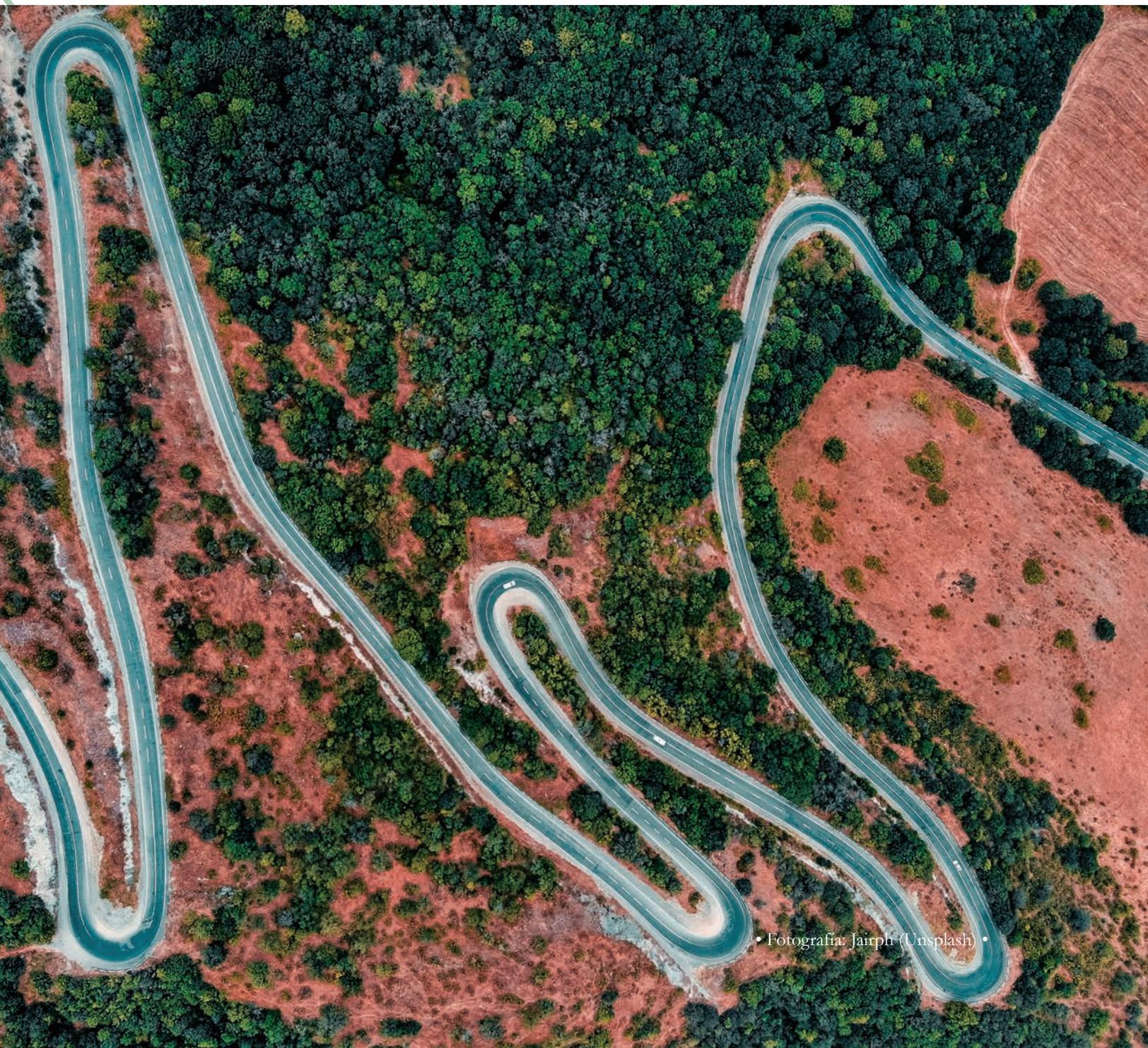


• Fotografía: Curioso Photography (Unsplash) •

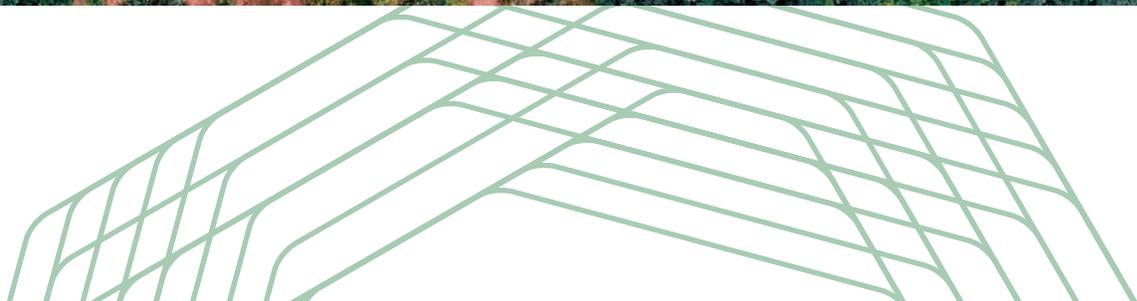
7

Acciones legales



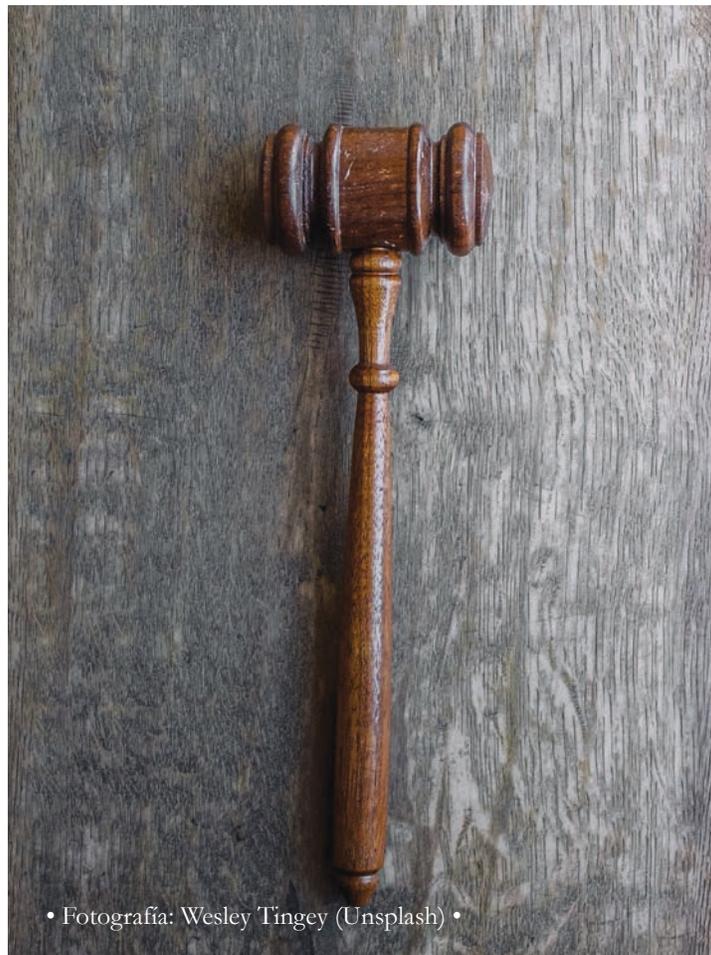


• Fotografia: Jairpfi (Unsplash) •

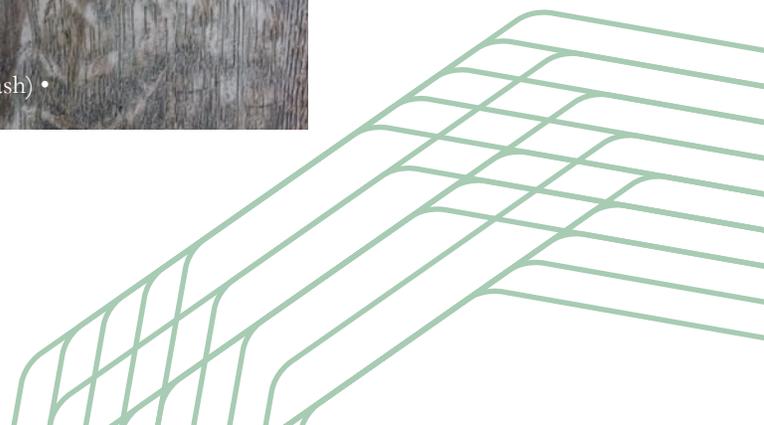


La interposición de acciones legales también es una forma de participar en las actividades públicas, aunque siempre debe considerarse como el último recurso, a falta de un entendimiento entre las partes implicadas. En esta sección no se pretenden desarrollar exhaustivamente las acciones legales existentes en materia ambiental y de OET, lo cual excede los propósitos de la Guía, pero sí mencionar algunas de las más relevantes, como son:

- a) La denuncia popular;
- b) El recurso de revisión y el juicio contencioso administrativo; y,
- c) El amparo.



• Fotografía: Wesley Tingey (Unsplash) •





• Fotografía: Hermes Rivera (Unsplash)

Denuncia popular

Es una denuncia que se presenta ante la PROFEPA por cualquier acto, hecho u omisión que produzca o pueda producir un desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o cuando un acto u omisión contravenga las disposiciones de la LGEEPA y demás normas jurídicas que regulan materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico en el ámbito federal¹⁵¹.

Las leyes de las entidades federativas deben definir, por su parte, el procedimiento para la atención de la denuncia cuando se trate de actos, hechos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrios ecológicos o daños al ambiente por violaciones a la legislación local ambiental¹⁵².

¹⁵¹ Artículo 189, LGEEPA.

¹⁵² Artículo 200, *id.*

EJEMPLO:

En cualquier proceso de OET se pueden producir irregularidades que contravengan lo establecido en la LGEEPA, el ROE y la normativa estatal y municipal correspondiente, o se pueden estar realizando obras o actividades que no han sido autorizadas en materia de impacto ambiental por la SEMARNAT u órgano local competente, y que contravienen lo previsto en un POE que se encuentra en vigor.

¿Quién, cómo y ante qué autoridades se puede realizar una denuncia popular?

a) En el ámbito federal

Puede presentarla cualquier persona, grupos sociales, OSC, asociaciones y sociedades¹⁵³. El denunciante puede solicitar que se guarde secreto respecto de su identidad por razones de seguridad e interés particular, y en ese caso la autoridad está obligada a continuar la investigación sin revelar su identidad.

La denuncia debe realizarse ante la PROFEPA, pero si en la localidad donde se haya producido el acto u omisión no existiese representación de esta, se podrá formular ante la autoridad municipal o, a elección del denunciante, ante las oficinas más próximas de la PROFEPA.

Podrá presentarse mediante un escrito que contenga: el nombre o razón social; domicilio; teléfono del denunciante y, en su caso, de su representante legal; los actos, hechos u omisiones denunciados; los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante, y las pruebas que ofrezca el denunciante. Asimismo, la denuncia podrá formularse por vía telefónica o Internet, en cuyo caso el servidor público que la reciba levantará Acta circunstanciada y el denunciante deberá ratificarla por escrito en un término de tres días hábiles siguientes a la formulación de la denuncia (sin perjuicio de que la PROFEPA investigue de oficio los hechos constitutivos de la denuncia)¹⁵⁴.

¹⁵³ Artículo 189, LGEEPA.

¹⁵⁴ Artículo 190, íd.

No se admitirán denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquellas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante.

b) En el ámbito local

En los estados y municipios, será la normativa respectiva la que regule el procedimiento que debe llevarse a cabo.

El recurso de revisión y el juicio contencioso administrativo

El recurso de revisión y el juicio contencioso administrativo se pueden interponer contra actos o resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de las leyes ambientales, como son, en el ámbito federal, la LGEEPA, LGCC, Ley de Aguas Nacionales, Ley General de Vida Silvestre, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable o la Ley General de Prevención y Gestión Integral de los Residuos, por citar algunas destacadas.

PARA SABER:

La página y el correo electrónico de la PROFEPA donde se puede realizar una denuncia popular son los siguientes:

**[http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/6605/1/
mx/denuncias_ambientales.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/6605/1/mx/denuncias_ambientales.html)**

denuncias@profepa.gob.mx

También se pueden realizar denuncias por teléfono o acudiendo personalmente a los módulos de atención ciudadana de la Procuraduría ubicados en cada estado o en la Ciudad de México.

En los estados y municipios también se pueden interponer recursos contra actos o resoluciones dictadas por las autoridades locales. En estos casos, habrá que atenerse a lo que prevea la normativa local al respecto.

¿Quién puede interponer estos recursos?

Los interesados afectados por actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

Recurso de revisión

Tanto las personas físicas como morales que tengan un interés legítimo tendrán derecho a impugnar mediante el recurso de revisión los actos administrativos (licencias, autorizaciones, permisos, concesiones, etc.) que hayan sido otorgados por la SEMARNAT para llevar a cabo obras y actividades, cuando dichos actos contravengan las disposiciones (para el caso de los POE) de la LGEEPA, el ROE y demás normas jurídicas derivadas de los anteriores¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Artículo 176, LGEEPA.

EJEMPLO:

En relación con el PEIA de ámbito federal, si la SEMARNAT otorga una Autorización en Materia de Impacto Ambiental a un proyecto de obra o actividad que vulnera alguna de las disposiciones previstas en un POE vigente, cabe presentar ante la misma un recurso de revisión.



El recurso se debe interponer dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la resolución ante la autoridad que la emitió¹⁵⁶, la cual acordará su admisión, pero quien resolverá el recurso será el superior jerárquico (salvo cuando el acto impugnado proceda del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por él mismo)¹⁵⁷. También se puede solicitar la suspensión de la resolución ante la autoridad que la emitió, la cual podrá acordar su otorgamiento o denegación dentro de los cinco días siguientes a su interposición; si no lo acuerda en ese plazo, se entenderá que se otorga dicha suspensión.

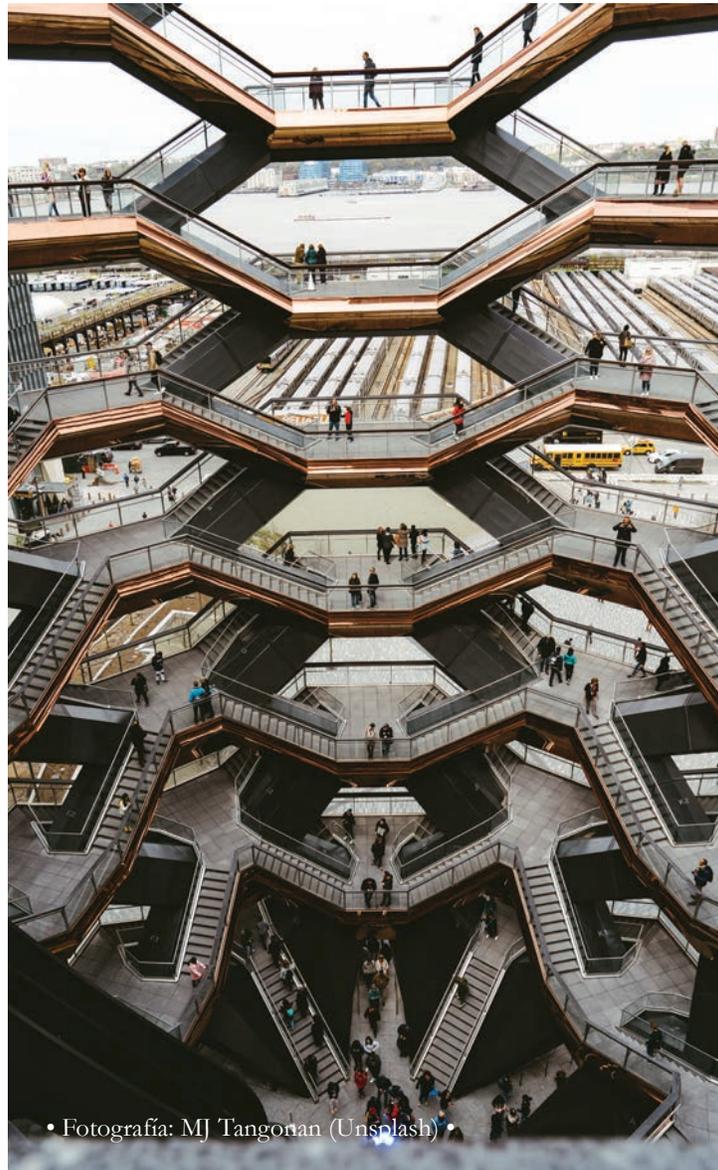
En el caso del Estado de Baja California, por ejemplo, las resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de la LGEEPA, la LPABC, sus reglamentos y las disposiciones que emanen de las anteriores, podrán ser impugnadas por los afectados mediante el recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Artículo 176, LGEEPA.

¹⁵⁷ Artículos 85 y 86, Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA, 1994).

¹⁵⁸ Artículo 192, LPABC.





Juicio contencioso administrativo

El juicio contencioso administrativo federal procede contra las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un proceso administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, así como contra

los decretos y acuerdos de carácter general, distintos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión de su primer acto de aplicación, entre otros supuestos¹⁵⁹.

Amparo

Cuando una autoridad o un particular que actúe con funciones de autoridad viole los derechos humanos de una persona o grupo, esa persona o grupo puede interponer un juicio de amparo.

En este sentido, el mismo se puede interponer frente a normas generales, actos u omisiones de una autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la CPEUM, así como por los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano es parte (por ejemplo: el derecho a un ambiente sano, el derecho de acceso a la información, etc.), entre otros supuestos¹⁶⁰.

Son partes en el juicio de amparo¹⁶¹:

- 1) El quejoso, que es quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan uno o varios derechos humanos, y con ello se produce una afectación real y actual a su esfera jurídica.
- 2) La autoridad responsable.
- 3) El tercero interesado. Por ejemplo: la persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga interés jurídico en que este subsista.
- 4) El Ministerio Público Federal.

¹⁵⁹ Artículo 3o., fracciones I y XII, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA, 2016).

¹⁶⁰ Artículo 1o., Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LDA, 2013).

¹⁶¹ Artículo 5o., LDA.

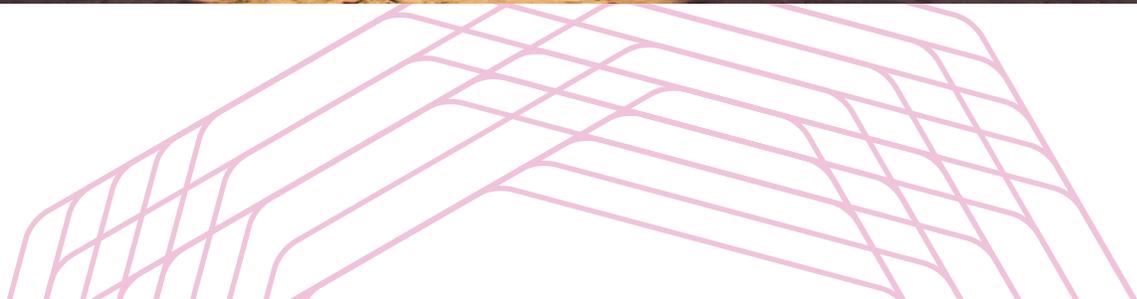
8

Los pueblos indígenas y el ordenamiento ecológico





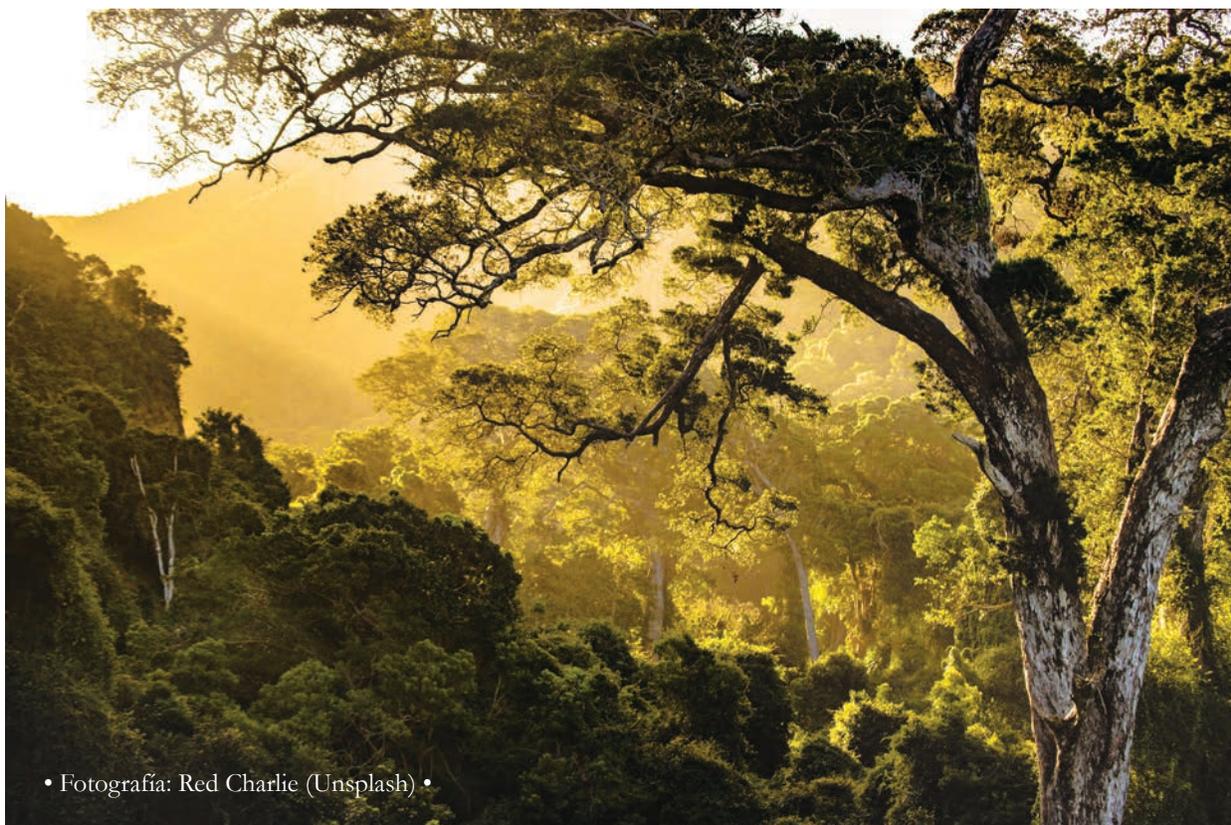
• Fotografía: Pedro Lastra (Unsplash) •



El derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental reconocida en el artículo 2o. de la CPEUM y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual fue ratificado en 1990 por México y, por tanto, forma parte del ordenamiento jurídico de nuestro país. En el mismo se contempla que las autoridades tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas respecto de las medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos directamente¹⁶², pero es una cuestión que, por el momento, no se encuentra contemplada en la regulación del proceso de OET.

En el caso de los POE se plantean dos cuestiones principales relacionadas con este derecho: ¿Deben ser consultados a los pueblos indígenas? Y, en caso de existir este deber, ¿la consulta pública y los mecanismos de participación ciudadana que ya contempla el proceso de elaboración de un POE son suficientes para cumplirlo o se deben cumplir otros requisitos?

¹⁶² Artículo 6, Convenio 169 de la OIT.



¿Los POE deben ser consultados a los pueblos indígenas?

Como ya se señaló, los pueblos indígenas deben ser consultados cuando un acto administrativo o legislativo pueda afectarlos. En el caso de un POE, el factor clave es si el POE puede afectarlos, ya que como hemos visto a lo largo de esta Guía, este instrumento determina el uso de la tierra en zonas fuera de los centros de población, es decir, establece qué se puede y qué no se puede hacer en cierto lugar o qué actividades se priorizan en el mismo.

Existen numerosos ejemplos de decisiones durante un proceso de OET que pueden afectar a pueblos indígenas. Así, un POE Local puede establecer que un bosque debe ser conservado y que no puede realizarse ninguna actividad de caza o aprovechamiento de ningún recurso natural. En este bosque podría habitar un pueblo indígena, o miembros de un pueblo indígena podrían realizar actividades de caza y de aprovechamiento de recursos naturales de manera tradicional, por lo que es evidente que la prohibición de realizar estas actividades los afectaría.

Un POE también podría determinar que una montaña y sus zonas aledañas sean utilizadas para extraer minerales. En esa montaña un pueblo indígena podría realizar actividades tradicionales, o ser un sitio sagrado para ellos, por lo que, en estas circunstancias, permitir que se realizaran actividades mineras afectaría al pueblo indígena. La decisión de si es necesario consultar a los pueblos indígenas deberá tomarse, por tanto, caso por caso, dependiendo de qué lugares se van a afectar y qué tipo de restricciones y autorizaciones se están estableciendo en cada POE.

Algunos ejemplos de cuestionamientos que deberán hacerse las autoridades y consultores encargados de elaborar un POE para determinar si se debe consultar a un pueblo indígena podrían ser las siguientes: ¿Existen pueblos indígenas en el área que abarcará el POE, bien sea una región, municipio o estado?; ¿Qué actividades realizan los pueblos indígenas en la zona?; ¿Dónde realizan sus actividades?; ¿Cazan

IMPORTANTE:

Si un acto de una autoridad puede afectar a un pueblo indígena, esta debe consultar a ese pueblo indígena.

IMPORTANTE:

Para saber si un POE puede afectar a un pueblo indígena, primero se debe conocer qué pueblos indígenas habitan, utilizan, dependen o tienen alguna relación con la zona que se va a ordenar.

o cultivan tierras?; ¿El POE va a regular tierras de comunidades indígenas?; ¿El POE incluye tierras colindantes con comunidades indígenas?; ¿El POE va a afectar recursos naturales utilizados por pueblos indígenas?; ¿Existen en la zona sitios, objetos o rutas sagrados o importantes para algún pueblo indígena?.

Cuando se esté analizando la posibilidad de que un POE afecte a un pueblo indígena es importante tratar de evitar los siguientes errores:

- a) Consultar solamente cuando se tiene la seguridad total de que va a ser afectado, puesto que el Convenio 169 no requiere tener certeza, sino que basta con que sea “posible” afectarlo. Parte del objetivo de la consulta será determinarlo, por lo que la mejor práctica sería realizar la consulta desde el momento en que exista la duda.
- b) Considerar únicamente a los pueblos indígenas que ostentan alguna forma de propiedad sobre las tierras en la zona que se pretende ordenar. Se deben considerar las afectaciones aunque que no tengan tierras reconocidas en los lugares en que se planea realizar el POE, ya que es posible que pueblos indígenas de otras zonas realicen actividades en ese área y que deban ser consultados. También es posible que existan pueblos indígenas que no tengan tierras reconocidas o cuyo reconocimiento esté en conflicto.

El Convenio 169 en ningún momento señala que solamente deba consultarse a pueblos indígenas con títulos dentro de las tierras que se estén regulando. Por ejemplo, en el caso del POEMGC, se determinó que era necesario consultar al Pueblo Wixárika porque tenía sitios sagrados en el mar de Nayarit, aun cuando no tuvieran tierras reconocidas en la zona¹⁶³.

¹⁶³ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Consulta a los pueblos indígenas de la zona costera del Golfo de California referente al ordenamiento ecológico marino, México, 2009. p. 7.



• Fotografía: Daniel Kalman (Unsplash) •



Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido que no se deben consultar actos que generen “cualquier tipo” de impacto, sino que el impacto debe ser “significativo”, señalando como algunos ejemplos de actos que generan un impacto significativo los siguientes: (1) La pérdida de territorios y tierra tradicional; (2) El desalojo de sus tierras; (3) El posible reasentamiento; (4) El agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; (5) La destrucción o contaminación del ambiente tradicional; (6) La desorganización social y comunitaria; y (7) Los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros¹⁶⁴.

En definitiva, se deberá atender el caso concreto y analizar si el acto específico puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas, optando por realizar la consulta si se tienen dudas al respecto.

¹⁶⁴ Tesis 2a. XXVII/2016 (10a.). PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA. Décima Época, registro 2011957, Segunda Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 31, Junio de 2016, Tomo II, página 1213.

¿Cómo debe realizarse la consulta a los pueblos indígenas?

La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la SCJN han extraído unos estándares mínimos que debe satisfacer cualquier consulta dentro del marco del Convenio 169, que son los siguientes: (1) Debe ser previa a la toma de decisión; (2) Debe ser informada; (3) Debe ser culturalmente adecuada y respetar las costumbres y tradiciones de las comunidades afectadas; (4) Debe ser de buena fe, a fin de llegar a un acuerdo.

En el cuadro de la página siguiente se analiza cada uno de los estándares con mayor detalle.



• Fotografía: Justin Bautista (Unsplash) •

¿QUÉ QUIERE DECIR UNA CONSULTA “PREVIA, INFORMADA,
CULTURALMENTE ADECUADA Y DE BUENA FE”?

1. “*Previa*” = “[La consulta] debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.”

Esto quiere decir que antes de que la autoridad inicie el proceso de OET dentro de los terrenos de una comunidad o que pueda afectarla, debe consultar a esa comunidad.

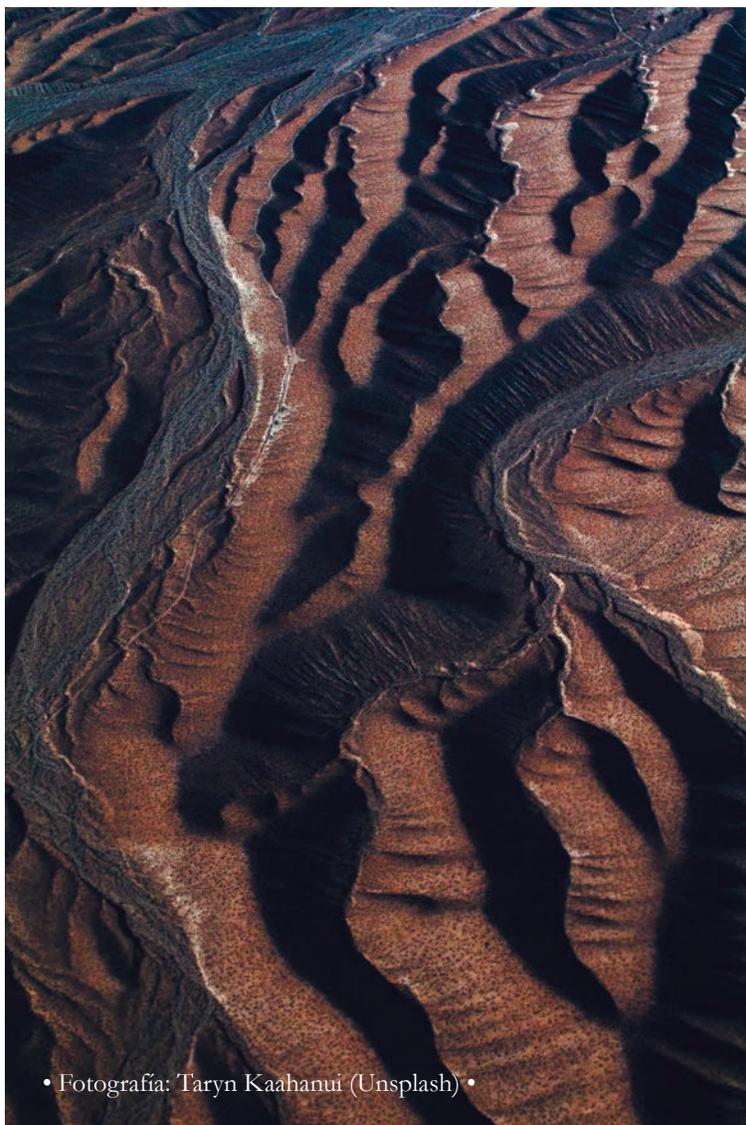
2. “*Informada*” = “Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.”

Es importante que la información sea completa y neutral, es decir, no sólo deben incluir los posibles beneficios del proyecto, sino informar honestamente sobre los riesgos y consecuencias negativas del mismo. Al realizar una consulta, la autoridad no debe actuar como promotora del proyecto, sino cumplir su obligación de informar a la comunidad afectada.

3. “*Culturalmente adecuada*” = “El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.”

4. “*De buena fe*” = “Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.”

Esto supone que la consulta que se realice sobre un proceso de OET no debe tratarse como el cumplimiento de un mero trámite, sino como un espacio real de diálogo con la comunidad o pueblo afectado.



Por su parte, la normativa ambiental que regula el OET no señala cómo consultar a pueblos indígenas. Así, la LGEEPA solamente señala que los POE Locales incluirán los territorios de “ejidos, comunidades y pequeñas propiedades”¹⁶⁵, pero no determina si se debe contemplar un mecanismo específico para consultar a los pueblos indígenas, y si ese mecanismo debe ser distinto a la consulta pública general para la población.

¹⁶⁵ Artículo 20 Bis 5, fracción VI, LGEEPA.



¿Quién debe realizar la consulta?

Todas las autoridades están obligadas a consultar¹⁶⁶, y esto incluye a las autoridades encargadas de elaborar un POE Local, Regional, Marino o General. En este sentido, la SCJN ya determinó que la autoridad encargada de llevar a cabo el proceso de consulta a pueblos indígenas es la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, ahora denominado el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), sin perjuicio de la existencia de leyes especiales que faculten a otras instituciones para llevar a cabo los procedimientos de consulta respectivos, en cuyo caso, deberán actuar coordinadamente con el Instituto¹⁶⁷.

¿El proceso de participación pública de un POE cumple con los requisitos de una consulta previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe?

La consulta a pueblos indígenas debe adaptarse a las costumbres del pueblo en cuestión. Es decir, el centro del proceso es el pueblo indígena que va a ser afectado, y a partir de este se organiza un mecanismo de consulta culturalmente adecuado, previo, informado y de buena fe. En este sentido, los mecanismos de participación de los POE explicados a lo largo de esta Guía se encuentran establecidos y desarrollados en la normativa, por lo que si un pueblo indígena desea participar en ellos, en teoría, debería adaptarse a los tiempos y formas señalados. Sin embargo, no parecen cumplir con el requisito de ser “previo”, por ejemplo, ya que las mejores oportunidades para participar las encontramos en la etapa de caracterización y una vez que se tiene una propuesta de POE.

¹⁶⁶ Tesis 1a. CCXXXVI/2013 (10a.). COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES, Décima Época, registro 2004170, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 1 página 736.

¹⁶⁷ Tesis 2a. XXVIII/2016 (10a.). PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ES LA AUTORIDAD COMPETENTE EN LA MATERIA. Décima Época, registro 2011955, Segunda Sala, Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Libro 31, Junio de 2016, Tomo II, página 1211.

Sin embargo, si el proceso ordinario de consulta de un POE se adapta a los pueblos indígenas, se realiza de forma acorde a sus usos, costumbres y tiempos, y de manera previa, podría incorporarse la consulta a pueblos indígenas dentro del proceso de elaboración de un POE. Si, por el contrario, se sigue el proceso ordinario de consulta del POE sin realizar ningún cambio, y sólo se llama a que participen pueblos indígenas a través de algún representante, parecería complicado que se cumplieran los requisitos antes señalados.



**EJEMPLO DE CONSULTA A PUEBLOS INDÍGENAS
DURANTE UN PROCESO DE OET**

Un antecedente en el que se realizó la incorporación de pueblos indígenas al desarrollo de un proceso de OET lo encontramos en el POEMG.

En este caso, se siguió el proceso habitual de elaboración del POE, incorporando a un representante de todo el sector de pueblos indígenas en el Órgano Técnico. Sin embargo, dado que este POE afectaba a más de un pueblo indígena, estos no estaban de acuerdo en tener un solo representante. Como resultado de esta situación, la SEMARNAT dio intervención a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ahora el INPI), para que se incorporaran representantes de todos los pueblos indígenas afectados al proceso del POE; es decir, se flexibilizó el proceso habitual de elaboración de un POE para atender esta demanda. Sin embargo, la CDI no organizó una consulta independiente ni se repuso ningún paso del proceso.

Para obtener mayor información sobre este proceso de consulta a los pueblos indígenas en la zona costera del Golfo de California, se puede consultar el siguiente enlace:

http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/consulta_zona_costera_golfo_california.pdf

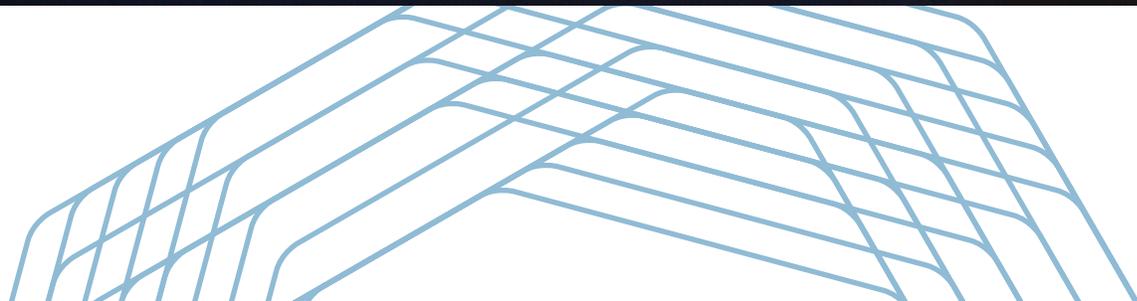
9

El ordenamiento ecológico comunitario





• Fotografia: Jacob Nasyr (Unsplash) •





Cuando en el año 1996 la LGEEPA fue reformada para, entre otras cosas, otorgar a los municipios la facultad de formular y expedir los POE Locales, se generó una expectativa elevada sobre cómo los mismos podrían incrementar su participación en la preservación del medio ambiente al desarrollar el proceso de OET en sus ámbitos territoriales, pero lo cierto es que dicha expectativa no se ha cumplido totalmente, bien porque los municipios no han ejercido dicha facultad o porque han sido los gobiernos estatales los que han tomado la iniciativa en los procesos de OET locales, quedando los municipios relegados a un papel secundario en dicho proceso. Ambas razones han contribuido a la aparición de los Ordenamientos Ecológicos Comunitarios (OEC), también denominados Ordenamientos Ecológicos Locales Comunitarios.



• Fotografía: Chris De Wit (Unsplash) •

¿Qué son los OEC?

Son instrumentos mediante los cuales los núcleos agrarios (ejidos y comunidades) determinan realizar proyectos de aprovechamiento de sus recursos naturales a partir de un ordenamiento de los usos del suelo¹⁶⁸.

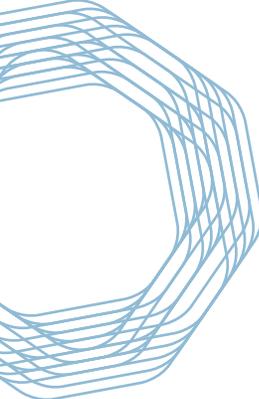
Este tipo de iniciativas tuvo sus orígenes en una serie de intervenciones que emprendieron grupos de universitarios entre finales de los años setenta y principios de los ochenta, los cuales se acercaron a comunidades campesinas para apoyarlas en proyectos productivos. La idea de elaborar un plan (al que después se denominaría “ordenamiento”) resultó de la conclusión de que era más adecuado que la propia comunidad analizara y decidiera cómo quería usar su territorio, utilizando mapas para considerar toda la tierra en conjunto y no sólo una parte de la misma, teniendo la oportunidad las comunidades de discutir esos mapas o planos colectivamente.

¿En qué se diferencian los OEC de los POE?

Los OEC son promovidos por particulares, y no existe una cifra oficial de cuántos han sido aprobados en el país. No se encuentran previstos en la LGEEPA ni en el ROE, donde únicamente se mencionan los POE Locales, Regionales, Marinos y el POE General del Territorio, los cuales son promovidos, a su vez, por entidades públicas (la federación, los estados y/o los municipios).

Sin embargo, los OEC suponen un ejercicio útil para la comunidad o comunidades implicadas, puesto que les sirve para ordenar la explotación de sus tierras desde una perspectiva de sustentabilidad, y aunque la LGEEPA no prevea expresamente su existencia, algunos núcleos agrarios han contado con el apoyo de dos dependencias federales ambientales, como son la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR),

¹⁶⁸ Azuela A. (Coord.), *El ordenamiento ecológico del territorio en México: génesis y perspectivas*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2006.



las cuales han financiado la elaboración de OEC como parte del fomento de las funciones que les competen a cada una de ellas¹⁶⁹.

Por otro lado, algunas leyes estatales los mencionan en sus previsiones sobre el OET. En estos casos, al encontrarse en normas jurídicas de obligado cumplimiento, tanto las autoridades como los particulares deberán respetarlo. A modo de ejemplo, podemos encontrar referencias a los OEC en la Ley Estatal de Protección Ambiental del Estado de Veracruz (LEPAV, 2000), donde se establece que el OET se llevará a cabo en el Estado a través de¹⁷⁰:

- I.- El programa de ordenamiento ecológico estatal;
- II.- Los programas de ordenamiento ecológico regionales;
- III.- Los programas de ordenamiento ecológico municipales;
- IV.- Los programas de ordenamiento ecológico comunitarios; y
- V.- Las declaratorias de ordenamiento ecológico correspondientes a los programas señalados en las fracciones anteriores.

Esta Ley otorga a las autoridades municipales del Estado, por conducto de sus presidentes municipales, la atribución de formular y expedir los ordenamientos ecológicos comunitarios, en congruencia con lo señalado en otros ordenamientos ecológicos que correspondan, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo establecidos en dichos programa^s, previo acuerdo del Cabildo¹⁷¹, por lo que en este caso también son autoridades y no particulares las encargadas de desarrollar los OEC.

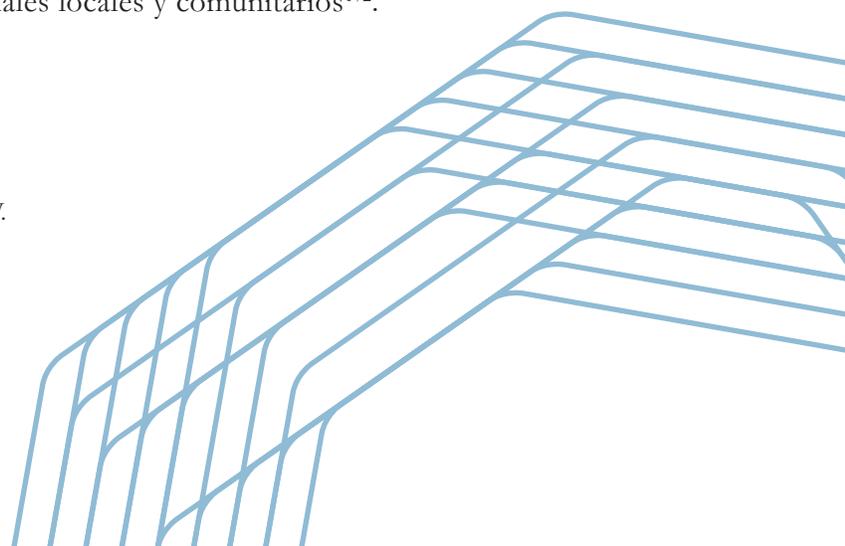
Otra mención la podemos encontrar en la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo (LADSMO, 2013), donde se contempla entre las atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático la de promover la formulación, expedición y ejecución de los ordenamientos territoriales locales y comunitarios¹⁷².

¹⁶⁹ *Ibíd.*

¹⁷⁰ Artículo 19, LEPAV.

¹⁷¹ Artículo 7, apartado (A), fracción V, LEPAV.

¹⁷² Artículo 8º, fracción, V, LADSMO.





• Fotografía: Foto-Rabe (Pixabay) •

¿Cómo se lleva a cabo un OEC?

El OEC se enmarca en los procesos de OET locales, y supone una herramienta que puede ser utilizada por la población -asesorada por expertos, idealmente- para analizar las aptitudes del paisaje y el posterior manejo del mismo¹⁷³. Implica la conjugación del conocimiento técnico con el tradicional, el manejo del territorio comunitario con el manejo del territorio regional, la administración comunitaria de los usos del suelo y la tenencia de la tierra con las políticas de uso y manejo del territorio, así como la visión y el manejo de datos a escala comunitaria y a escala regional¹⁷⁴.

El Instituto Nacional de Ecología (hoy INECC) publicó en el año 2006 una “Guía Campesina para la Elaboración de Estudios de Ordenamiento Local-Comunitario”, en la cual recomienda a las comunidades el procedimiento a seguir para formular un OEC, tomando como base conceptual el ROE y cumpliendo las fases y productos que debe contener el estudio técnico para que pueda ser considerado como un POE.

¹⁷³<http://ecoosfera.com/2016/09/que-es-el-ordenamiento-territorial-comunitario-y-por-que-es-importante-para-el-medio-ambiente/>

¹⁷⁴ Negrete, G. y G. Bocco, *El ordenamiento ecológico comunitario: una alternativa de planeación participativa en el contexto de la política ambiental de México*, Gaceta Ecológica julio-septiembre, número 068, Ciudad de México, México, 2003. p.13.

En ella se describen los pasos para llevarlo a cabo, que son, resumidamente: celebrar una asamblea donde se discuta sobre el ordenamiento y donde se decida si lo va a hacer la comunidad con apoyo de alguna institución u organización, o por sí sola, buscando asesoría y capacitación; planear todas las actividades que va a realizar el equipo técnico-campesino y utilizar un método donde se incluyan las fases de elaboración de cualquier proceso de OET (caracterización, diagnóstico, pronóstico, proposición, y seguimiento y gestión).



• Fotografía: Patrick Langwallner (Unsplash) •



• Fotografía: Thomas Shellberg (Unsplash) •

RESUMIENDO:

- Los OEC no están previstos en la LGEEPA, pero sí los mencionan en la normativa de algunos estados.
- En términos generales, los OEC son elaborados por particulares y no por autoridades, aunque algunas leyes estatales los prevén como instrumentos a desarrollar por sus autoridades competentes en materia ambiental.
- Para dar mayor solidez y certidumbre jurídica a un OEC, este debería ser aprobado por el Cabildo municipal, ya que en caso de que el OEC contradiga un POE Local que expida dicha autoridad municipal, prevalecerían las disposiciones del POE (salvo disposición en contrario en la legislación estatal que lo prevea como parte del OET, en su caso).

10

Anexo I





• Fotografia: Hussain Matheen (Unsplash) •



EJEMPLOS DE UGA, POLÍTICAS AMBIENTALES, LINEAMIENTOS, ESTRATEGIAS Y CRITERIOS ECOLÓGICOS EN DISTINTAS MODALIDADES DE POE

POE GENERAL DEL TERRITORIO¹⁷⁵

El primer paso que se dio para desarrollar este POE fue distribuir el país en regiones ecológicas, determinando, a su vez, unidades territoriales homogéneas que constituyeran áreas diferentes de otras, teniendo en cuenta los principales factores del medio biofísico, como son el clima, el relieve, la vegetación y el suelo que las compone. De esta manera, se obtuvieron 145 unidades, denominadas Unidades Ambientales Biofísicas (UAB), representadas a una escala 1:2,000,000, las cuales fueron empleadas como base para el análisis de las etapas de diagnóstico y pronóstico, y para construir la propuesta de POE. Cada región ecológica se integró por aquellas UAB que compartían las mismas características, como la prioridad de atención y la aptitud sectorial y de política ambiental y, por tanto, esas UAB con las mismas características no tienen por qué estar en la misma zona de la República.

Con base en lo anterior, a cada UAB le fueron asignados lineamientos y estrategias ecológicas, de la misma manera que ocurre con las UGA previstas en los POE Regionales y Locales. En el caso de los lineamientos, en el POE General del Territorio se formularon diez, que son los siguientes:

- 1) Proteger y usar responsablemente el patrimonio natural y cultural del territorio, consolidando la aplicación y el cumplimiento de la normatividad en materia ambiental, desarrollo rural y OET.
- 2) Mejorar la planeación y coordinación entre las distintas instancias y sectores económicos que intervienen en la instrumentación del POE, con la activa participación de la sociedad en las acciones en esta área.
- 3) Contar con una población con conciencia ambiental y responsable del uso sustentable del territorio, fomentando la educación ambiental a través de los medios de comunicación y sistemas de educación y salud.

¹⁷⁵ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5267334&fecha=07/09/2012

- 4) Contar con mecanismos de coordinación y responsabilidad compartida entre los diferentes niveles de gobierno para la protección, conservación y restauración del capital natural.
- 5) Preservar la flora y la fauna, tanto en su espacio terrestre como en los sistemas hídricos a través de las acciones coordinadas entre las instituciones y la sociedad civil.
- 6) Promover la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad mediante formas de utilización y aprovechamiento sustentable que beneficien a los habitantes locales y eviten la disminución del capital natural.
- 7) Brindar información actualizada y confiable para la toma de decisiones en la instrumentación del OET y la planeación sectorial.
- 8) Fomentar la coordinación intersectorial a fin de fortalecer y hacer más eficiente al sistema económico.
- 9) Incorporar al SINAP las áreas prioritarias para la preservación.
- 10) Reducir las tendencias de degradación ambiental, consideradas en el escenario tendencial del pronóstico, a través de la observación de las políticas del POE.



Asimismo, se definieron 44 estrategias ecológicas, las cuales describen las acciones que deben llevarse a cabo para poder alcanzar los lineamientos anteriores. A modo de ejemplo, en la siguiente Tabla se reproduce la primera estrategia que contiene el Programa, junto con las acciones a realizar para conseguir su objetivo.

Estrategias ecológicas del POE General del Territorio	Acciones a realizar
<p>Estrategia ecológica 1: <u>Conservación in situ de los ecosistemas y su biodiversidad</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar y consolidar las iniciativas de protección y conservación in situ, como las ANP en los ámbitos federal, estatal y municipal de conservación ecológica de los centros de población, aquellas destinadas voluntariamente a la conservación y las designadas por su importancia a nivel internacional, incrementando el número de áreas que cuentan con un financiamiento garantizado para las acciones básicas de conservación. • Fomentar la creación de mecanismos de apoyo para las comunidades rurales, grupos de comuneros, pescadores y campesinos que tengan áreas dedicadas a la conservación o que contribuyan a la protección de la biodiversidad de su área de influencia. • Establecer mecanismos de coordinación institucional en los tres órdenes de gobierno para la autorización de obras y actividades en áreas propuestas para la conservación del patrimonio natural. • Promover en los programas de ordenamiento ecológico regionales y locales, las condiciones para la articulación, la conectividad y el manejo regional de las áreas sujetas a conservación. • Reforzar los instrumentos y capacidades para prevenir y controlar los actos ilícitos contra los elementos de la biodiversidad. • Establecer mecanismos de bioseguridad para regular la manipulación de los recursos genéticos. • Impulsar los esfuerzos de seguimiento (monitoreo) de la condición de los elementos de la biodiversidad nacional. • Establecer y desarrollar por medio de la coordinación interinstitucional e intersectorial, las capacidades para la prevención, control, mitigación y seguimiento de emergencias, mediante el diseño y aplicación de programas específicos para eventos como: huracanes, incendios forestales, mortandad de fauna, vulcanismo, sequía, e inundaciones y de adaptación al cambio climático.

(Continuación...)

Estrategias ecológicas del POE General del Territorio	Acciones a realizar
<p>Estrategia ecológica 1: <u>Conservación in situ de los ecosistemas y su biodiversidad</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la conservación de los ecosistemas y las especies, en especial, de aquellas especies en riesgo. • Fomentar la creación y mayor cobertura de Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre (UMA). • Fomentar acciones para proteger y conservar los recursos hídricos, superficiales y del subsuelo, a partir de las cuencas hidrológicas en el territorio nacional. • Mejorar la detección y fortalecer la prevención y el combate de incendios forestales. • Promover el establecimiento de corredores biológicos entre ANP u otras modalidades de conservación. • Celebrar convenios de coordinación o concertación, con instituciones involucradas en la preservación de áreas naturales para promover y proponer que las zonas susceptibles de ser declaradas como ANP sean inscritas legalmente según corresponda. Asimismo, promover la elaboración de planes de manejo y el asesoramiento a los sujetos agrarios involucrados.



A continuación, se muestra la información anterior tal y como se encuentra reflejada en una región ecológica en concreto.

	<p>REGION ECOLOGICA: 10.32 Unidad Ambiental Biofísica que la compone: 1. Sierras de Baja California Norte 110. Bolsón de Mapimí sur</p>	
	<p>Localización: 1. Noroeste de Baja California 110. Sureste de Chihuahua, Noreste de Durango, Suroeste de Coahuila</p>	
	<p>Superficie en km²: 1. 33,023.46 110. 36,334 Superficie Total: 69,357.46 km²</p>	<p>Población por UAB: 1. 2,213,555 110. 1,533,601 Población Total: 3,747,156 hab.</p>
<p>Estado Actual del Medio Ambiente 2008:</p>	<p>1. Estable a Medianamente estable. Conflicto Sectorial Alto. Muy baja superficie de ANP's. Baja degradación de los Suelos. Baja degradación de la Vegetación. Baja degradación por Desertificación. La modificación antropogénica no es significativa. Longitud de Carreteras (km): Media. Porcentaje de Zonas Urbanas: Baja. Porcentaje de Cuerpos de agua: Muy baja. Densidad de población (hab/km2): Media. El uso de suelo es de Otro tipo de vegetación. Con disponibilidad de agua superficial. Déficit de agua subterránea. Porcentaje de Zona Funcional Alta: 41.8. Muy baja marginación social. Muy alto índice medio de educación. Medio índice medio de salud. Bajo hacinamiento en la vivienda. Bajo indicador de consolidación de la vivienda. Medio indicador de capitalización industrial. Bajo porcentaje de la tasa de dependencia económica municipal. Muy alto porcentaje de trabajadores por actividades remuneradas por municipios. Actividad agrícola altamente tecnificada. Media importancia de la actividad minera. Alta importancia de la actividad ganadera.</p> <p>110. Inestable. Conflicto Sectorial Bajo. Baja superficie de ANP's. Alta degradación de los Suelos. Media degradación de la Vegetación. Media degradación por Desertificación. La modificación antropogénica es baja. Longitud de Carreteras (km): Alta. Porcentaje de Zonas Urbanas: Muy baja. Porcentaje de Cuerpos de agua: Muy baja. Densidad de población (hab/km2): Baja. El uso de suelo es de Otro tipo de vegetación-Agrícola: Sin información. Déficit de agua subterránea. Porcentaje de Zona Funcional Alta: 38.4. Baja marginación social. Alto índice medio de educación. Medio índice medio de salud. Bajo hacinamiento en la vivienda. Muy bajo indicador de consolidación de la vivienda. Muy bajo indicador de capitalización industrial. Medio porcentaje de la tasa de dependencia económica municipal. Alto porcentaje de trabajadores por actividades remuneradas por municipios. Actividad agrícola altamente tecnificada. Alta importancia de la actividad minera. Alta importancia de la actividad ganadera.</p>	
<p>Escenario al 2033:</p>	<p>1. Inestable 110. Crítico a Muy crítico</p>	

Fuente: Programa General de Ordenamiento Ecológico del Territorio, pp. 217 a 220 (SEMARNAT, 2012). (Continúa en siguiente página).

E) Desarrollo Social	<p>33. Apoyar el desarrollo de capacidades para la participación social en las actividades económicas y promover la articulación de programas para optimizar la aplicación de recursos públicos que conlleven a incrementar las oportunidades de acceso a servicios en el medio rural y reducir la pobreza.</p> <p>37. Integrar a mujeres, indígenas y grupos vulnerables al sector económico-productivo en núcleos agrarios y localidades rurales vinculadas.</p> <p>40. Atender desde el ámbito del desarrollo social, las necesidades de los adultos mayores mediante la integración social y la igualdad de oportunidades. Promover la asistencia social a los adultos mayores en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, dando prioridad a la población de 70 años y más, que habita en comunidades rurales con los mayores índices de marginación.</p> <p>41. Procurar el acceso a instancias de protección social a personas en situación de vulnerabilidad.</p>
Grupo III. Dirigidas al fortalecimiento de la gestión y la coordinación institucional	
A) Marco Jurídico	42. Asegurar la definición y el respeto a los derechos de propiedad rural.
B) Planeación del Ordenamiento Territorial	<p>43. Integrar, modernizar y mejorar el acceso al catastro rural y la información agraria para impulsar proyectos productivos.</p> <p>44. Impulsar el ordenamiento territorial estatal y municipal y el desarrollo regional mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y concertadas con la sociedad civil.</p>
Estrategias. UAB 110	
Grupo I. Dirigidas a lograr la sustentabilidad ambiental del Territorio	
A) Preservación	<p>1. Conservación <i>in situ</i> de los ecosistemas y su biodiversidad.</p> <p>2. Recuperación de especies en riesgo.</p> <p>3. Conocimiento, análisis y monitoreo de los ecosistemas y su biodiversidad.</p>
B) Aprovechamiento sustentable	<p>4. Aprovechamiento sustentable de ecosistemas, especies, genes y recursos naturales.</p> <p>5. Aprovechamiento sustentable de los suelos agrícolas y pecuarios.</p> <p>6. Modernizar la infraestructura hidroagrícola y tecnificar las superficies agrícolas.</p> <p>7. Aprovechamiento sustentable de los recursos forestales.</p> <p>8. Valoración de los servicios ambientales.</p>
C) Protección de los recursos naturales	<p>12. Protección de los ecosistemas.</p> <p>13. Racionalizar el uso de agroquímicos y promover el uso de biofertilizantes.</p>
D) Restauración	14. Restauración de ecosistemas forestales y suelos agrícolas.
E) Aprovechamiento sustentable de recursos naturales no renovables y actividades económicas de producción y servicios	<p>15. Aplicación de los productos del Servicio Geológico Mexicano al desarrollo económico y social y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales no renovables.</p> <p>15 bis. Consolidar el marco normativo ambiental aplicable a las actividades mineras, a fin de promover una minería sustentable.</p>
Grupo II. Dirigidas al mejoramiento del sistema social e infraestructura urbana	
D) Infraestructura y equipamiento urbano y regional	<p>31. Generar e impulsar las condiciones necesarias para el desarrollo de ciudades y zonas metropolitanas seguras, competitivas, sustentables, bien estructuradas y menos costosas.</p> <p>32. Frenar la expansión desordenada de las ciudades, dotarlas de suelo apto para el desarrollo urbano y aprovechar el dinamismo, la fortaleza y la riqueza de las mismas para impulsar el desarrollo regional.</p>
E) Desarrollo Social	<p>36. Promover la diversificación de las actividades productivas en el sector agroalimentario y el aprovechamiento integral de la biomasa. Llevar a cabo una política alimentaria integral que permita mejorar la nutrición de las personas en situación de pobreza.</p> <p>37. Integrar a mujeres, indígenas y grupos vulnerables al sector económico-productivo en núcleos agrarios y localidades rurales vinculadas.</p>
	<p>40. Atender desde el ámbito del desarrollo social, las necesidades de los adultos mayores mediante la integración social y la igualdad de oportunidades. Promover la asistencia social a los adultos mayores en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, dando prioridad a la población de 70 años y más, que habita en comunidades rurales con los mayores índices de marginación.</p> <p>41. Procurar el acceso a instancias de protección social a personas en situación de vulnerabilidad.</p>
Grupo III. Dirigidas al fortalecimiento de la gestión y la coordinación institucional	
A) Marco Jurídico	42. Asegurar la definición y el respeto a los derechos de propiedad rural.
B) Planeación del Ordenamiento Territorial	<p>43. Integrar, modernizar y mejorar el acceso al catastro rural y la información agraria para impulsar proyectos productivos.</p> <p>44. Impulsar el ordenamiento territorial estatal y municipal y el desarrollo regional mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y concertadas con la sociedad civil.</p>

POE MARINO Y REGIONAL DEL PACÍFICO NORTE (POEMYRPN)¹⁷⁶

Este POE contiene un total de 60 UGA, distribuidas de la siguiente manera: 6 UGA terrestres, 13 en cuerpos de agua costeros (lagunas costeras), 28 marino-costeras, 11 oceánicas y 2 en islas, como se puede observar en el siguiente mapa.

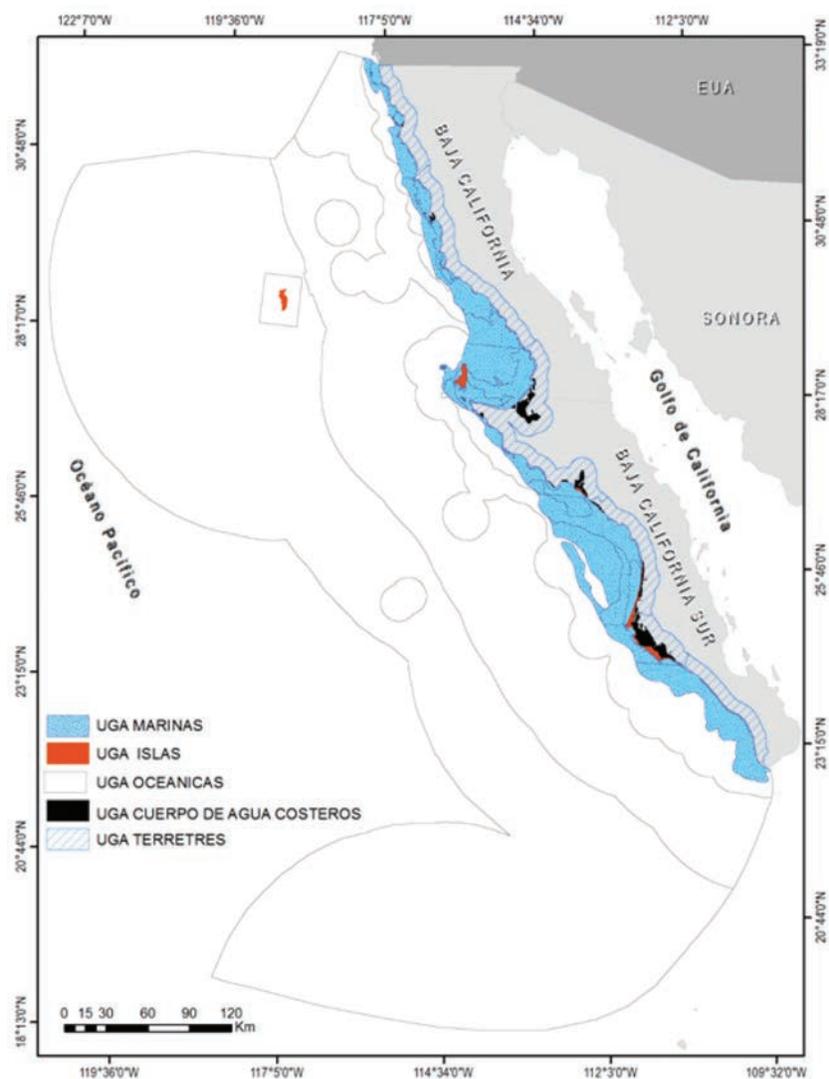


Figura 2. Mapa general de unidades de gestión ambiental para la región Pacífico Norte.

¹⁷⁶ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5534289&fecha=09/08/2018

ANEXO I

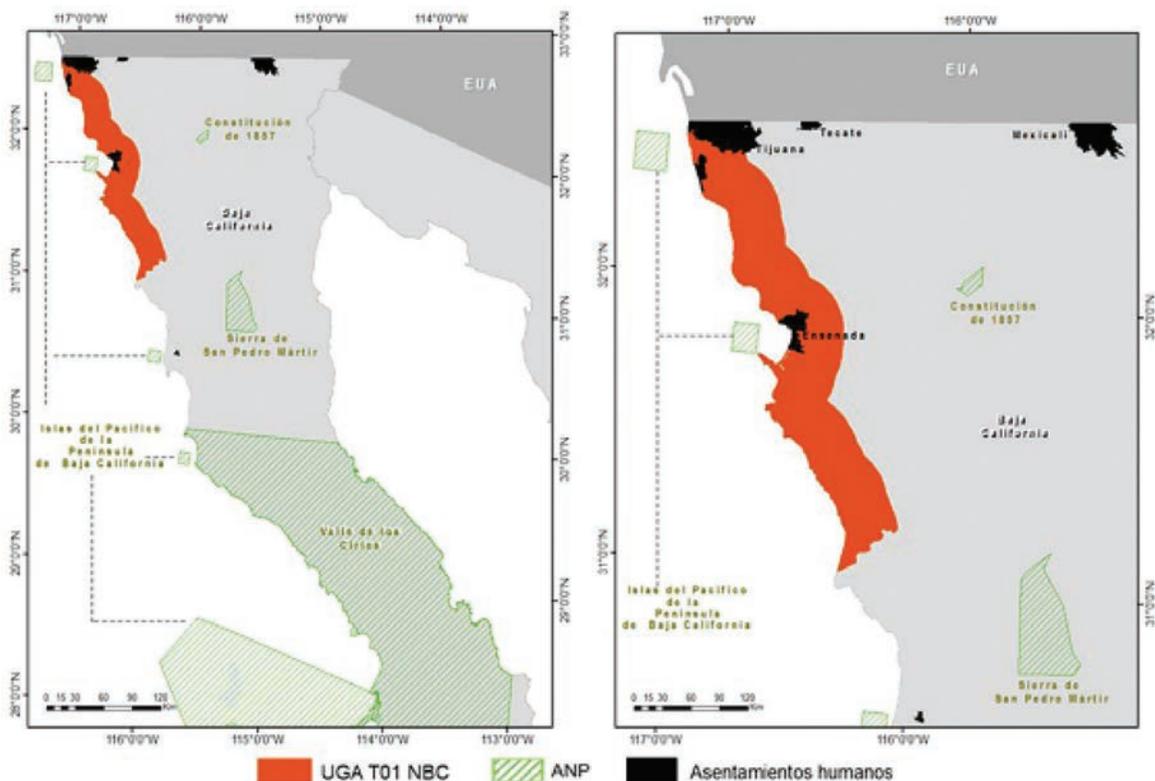
A continuación, se muestran algunos ejemplos de estrategias y criterios ecológicos contenidos en el POEMyRPN, y cómo quedan reflejados en una UGA en concreto.

6.2 Catálogo de estrategias ecológicas

Clave	Estrategias ecológicas	Motivación técnica	Programas de Gobierno	Indicador ambiental
AGUA				
EA01	Estrategia: Aumentar el volumen y la eficiencia en el tratamiento de aguas residuales municipales considerando las estimaciones de crecimiento poblacional.	Las descargas de aguas residuales municipales no tratadas generan desequilibrios ecológicos en los ecosistemas costeros y marinos. El déficit de tratamiento de aguas	Programa Federal de Saneamiento de Aguas Residuales (PROSANEAR); Programa de Tratamiento de Aguas Residuales (PROTAR);	Índice de Tratamiento de las Aguas Residuales (ITRAT)(10).
EB14	Estrategia: Promover la prevención, control y erradicación de especies acuáticas exóticas invasoras en la Región del Pacífico Norte.	Las especies exóticas invasoras son aquellas que se encuentra fuera de su ámbito de distribución natural, que son capaces de sobrevivir, reproducirse y establecerse en ecosistemas naturales. Las especies invasoras desplazan las especies de flora y fauna silvestre y transforman los ecosistemas naturales (por ejemplo, debido a la alteración de ciclos biogeoquímicos, las redes tróficas y la composición específica) (CONABIO, 2010). El tránsito y comercio marítimo, y la acuicultura son los principales vectores de introducción de especies acuáticas invasoras, debido a la descarga del agua de lastre, las incrustaciones de los cascos del barco, y al transporte de organismos (Okolodkov, <i>et al.</i> , 2007; IUCN, 2009). La zona marina adyacente a las islas, los pastos marinos, las comunidades de fondos rocosos, y los humedales son sitios susceptibles al establecimiento de especies acuáticas invasoras. La prevención en la introducción de especies acuáticas invasoras contribuye al mantenimiento de la integridad funcional de los ecosistemas costeros y marinos.	Estrategia Nacional de Especies Invasoras (CONABIO, 2010), Política Nacional de Humedales (SEMARNAT, 2014). Responsable: CONABIO / CONANP.	Programa de prevención, control y erradicación de especies acuáticas exóticas invasoras en el Pacífico Norte.

6.3 Catálogo de criterios ecológicos

Clave	Criterio ecológico	Motivación técnica	Fundamento legal
AGUA			
CA01	Todas las obras y/o actividades que pretendan realizarse dentro de un cuerpo de agua costero (laguna costera, marisma, humedal) deberán incluir previsiones, dispositivos o diseños constructivos que permitan la continuidad del flujo hídrico y de los procesos hidrodinámicos.	Toda obra y/o actividades presentan impactos directos e indirectos sobre la dinámica, estructura y función del cuerpo de agua costero, en particular en lagunas costeras (Silva-Casarín, <i>et al.</i> , 2014). Cuando se modifica el flujo hídrico por obras y actividades, se ponen en riesgo los procesos ecológicos y productivos naturales que tienen lugar en la laguna costera (Santamaría-Gallegos, <i>et al.</i> , 2007). Los cambios en la hidrodinámica, en particular los patrones de corrientes y el transporte de sedimentos, modifican los procesos naturales de apertura y cierre de bocas. Esto ocasiona fenómenos de erosión o azolve (Silva-Casarín, <i>et al.</i> , 2014). La regulación de las obras y actividades contribuye a la preservación del flujo hídrico y la hidrodinámica que confieren la integridad funcional(1) del cuerpo de agua costero.	Artículos 28; 29; 30; 34; 35; 35 bis; 88; 89, fracciones II, III, V, IX y XI y 91 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, art. 5 A). Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, Que establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar. Numerales 4.1 al 4.5.



A esta UGA le aplican las estrategias y criterios ecológicos descritos en los anexos denominados 6.2 Catálogo de estrategias ecológicas y 6.3 Catálogo criterios ecológicos, con las siguientes claves de identificación:

Clave de UGA	Nombre de UGA	Tipo	Estrategias Ecológicas	Criterios Ecológicos
T01-NBC	Terrestre 1, Norte de Baja California	Terrestre	EA01, EA02, EB04, EB14, EB15, EC08, ES1, ES6	CA02, CA04, CA05, CA08, CA09, CA10, CA11, CA13, CB01, CB02, CB03, CB04, CB05, CB06, CB07, CB08, CB13, CC04, CC05, CS02, CS05, CS06, CS07

Vulnerabilidad costera al cambio climático

Superficie con vulnerabilidad muy alta y alta. 33 km² (0.82%).

Localidades en zonas de muy alta y alta vulnerabilidad. Campo Marisol, Buenos Aires, Familia Corona, Punta Piedra, La Grulla Sc (La Grulla), Campo Rivera, Parcela Número Ciento Diez (Rancho Carrillo), Parcela Número Ciento Trece (Ejido Nacionalista), El Cachanilla (Rancho Los Tamayos), Los Pocitos, Aislado El Salitral, Fracción Alvarado, Parcela Veintiuno (Ejido 27 de enero), Playas de Rosarito, Loma Linda, San Jorge (Ejido Nacionalista), Ninguno, Colonia Xochiltepec.

Población en zonas con vulnerabilidad muy alta y alta. 65,497 habitantes, en 19 localidades en zonas de muy alta y alta vulnerabilidad.

Zonas críticas. 1. Playas de Rosarito. Exposición muy alta por: a) aumento del nivel del mar > 70 mm en áreas con elevación < 5 msnm; y b) inundaciones por precipitaciones extremas en áreas con pendientes < 2° y elevaciones del terreno < 20 msnm. Susceptibilidad alta por: hidrodinámica, altura media de ola > 0.8 m. Vulnerabilidad por resiliencia: no aplica (significa que no se evaluó en la zona funcional de cuenca media y alta). **2. Estero Punta Banda.** Exposición muy alta por: a) inundaciones por precipitaciones extremas en áreas con pendientes < 2° y elevaciones del terreno < 20 msnm.; y b) aumento del nivel del mar > 70 mm en áreas con elevaciones del terreno < 5 msnm. Susceptibilidad alta por: hidrodinámica, altura media de ola > 0.8 m. Vulnerabilidad alta por baja resiliencia debido a: la ausencia de vegetación o sólo de vegetación halófila.

Elementos críticos para la adaptación al cambio climático. Dunas costeras, matorrales costeros.

Fuente: Extraído del Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Norte.

POE LOCAL

El POE Local del Municipio de Loreto, Estado de Baja California Sur, fue publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el 12 de marzo de 2014, y consta de 94 UGA, que se pueden observar de manera general en el siguiente mapa.

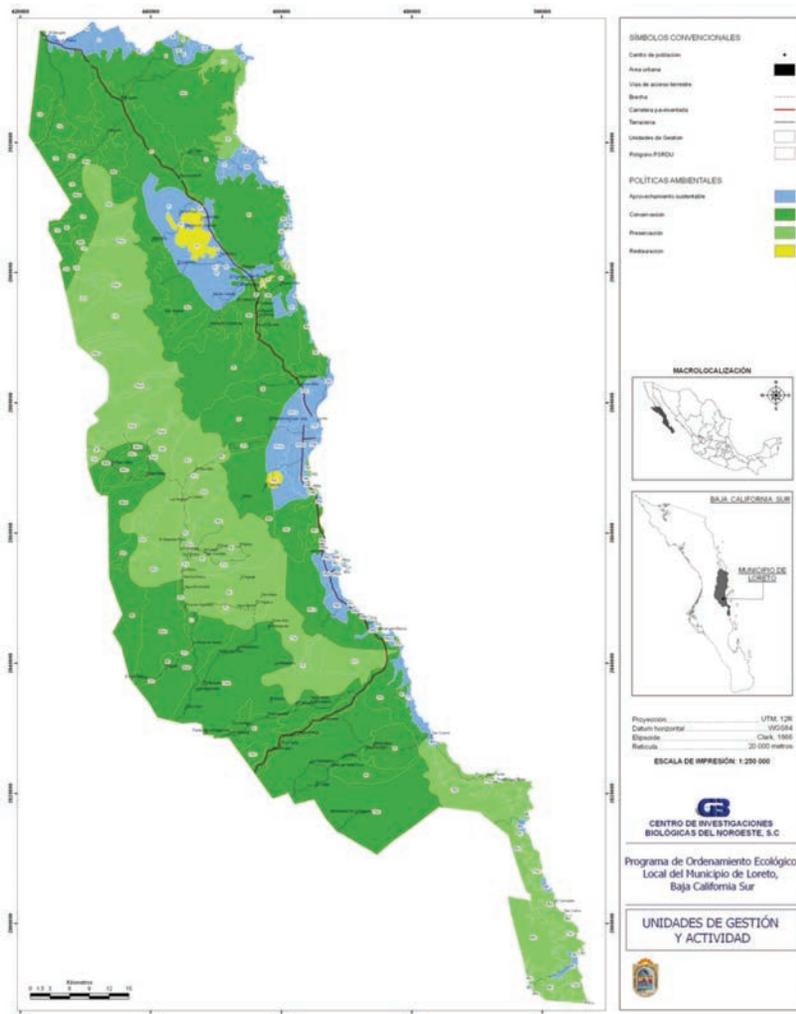


Figura 22. Modelo de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Loreto. Unidades de Gestión clasificadas de acuerdo a la política ambiental correspondiente y la delimitación de la zona del PSRDU.

Fuente: POE Local del Municipio de Loreto, p. 49 (BO Estado de Baja California Sur, 2014).



• Fotografía: Jeremy Vegter (FreeImages) •

A continuación, se enlistan las políticas ambientales aplicables en este POE, varios ejemplos de lineamientos, estrategias y criterios ecológicos aplicables a las UGA, y cómo queda reflejado lo anterior en una UGA en concreto.

POLÍTICA AMBIENTAL	DESCRIPCION
Aprovechamiento Sustentable	Se asigna a aquellas áreas que por sus características, son apropiadas para el uso y el manejo de los recursos naturales, en forma tal que resulte eficiente, socialmente útil y no impacte negativamente sobre el ambiente. Incluye las áreas con usos de suelo actual o potencial, siempre que estas no sean contrarias o incompatibles con la aptitud del territorio. Se tiene que especificar el tipo e intensidad del aprovechamiento ya que de ello dependen las necesidades de infraestructura, servicios y áreas de crecimiento.
Preservación	Se usa como sinónimo de protección en el OET y corresponde a aquellas áreas naturales susceptibles de integrarse al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) o a los sistemas equivalentes en el ámbito estatal y municipal. En estas áreas se busca el mantenimiento de los ambientes naturales con características relevantes, con el fin de asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos. Son también ambientes que son clave para mantener procesos en el sistema. La política de preservación de áreas naturales implica un uso con fines recreativos, científicos o ecológicos. Quedan prohibidas actividades productivas o asentamientos humanos no controlados.
Conservación	Dirigida a aquellas áreas o elementos naturales cuyos usos actuales o propuestos no interfieren con su función ecológica relevante y su inclusión en los sistemas de áreas naturales en el ámbito estatal y municipal es opcional. Esta política tiene como objetivo mantener la continuidad de las estructuras, los procesos y los servicios ambientales, relacionados con la protección de elementos ecológicos y de usos productivos estratégicos.
Restauración	Se aplica en áreas con procesos de deterioro ambiental acelerado, en las cuales es necesaria la realización de un conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales. La restauración puede ser dirigida a la recuperación de tierras que dejan de ser productivas por su deterioro o al restablecimiento de su funcionalidad para un aprovechamiento sustentable futuro.

Tabla 16. Lineamientos ecológicos aplicables a las Unidades de Gestión Ambiental (UGA)

Lineamientos ecológicos	
L1	Preservar los ecosistemas de manglar marismas y ambientes hipersalinos así como sus procesos ecológicos garantizando la preservación de las especies de flora y fauna especialmente endémicas y protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001
L2	Preservar el ecosistema de duna y zona costera para mantener los servicios ambientales que proveen, garantizando la preservación de las especies de flora y fauna especialmente endémicas y protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001
L3	Conservar los recursos naturales para mantener los procesos ecológicos de las zonas costeras, garantizando la preservación de las especies de flora y fauna especialmente endémicas y protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001
L4	Conservar los recursos naturales para mantener los procesos ecológicos de los humedales, garantizando la preservación de las especies de flora y fauna especialmente endémicas o protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001, y aquellas zonas con alta riqueza de especies de aves acuáticas, conservando las condiciones de la zona para que esa alta riqueza de especies permanezca. Se debe considerar la existencia de corredores biológicos con lo que se respeten las áreas que los contienen.
L5	Conservar los recursos naturales para mantener los procesos ecológicos de los oasis, garantizando la preservación de las especies de flora y fauna especialmente endémicas o protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001, y aquellas zonas con alta riqueza de especies de aves acuáticas, conservando las condiciones de la zona para que esa alta riqueza de especies permanezca.
L6	Mantener el área libre de desarrollos turísticos o asentamientos humanos de mediana o alta densidad, para garantizar la preservación de las especies de flora y fauna especialmente endémicas o protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001, y la integralidad de las zonas con alta riqueza de especies de aves acuáticas, conservando las condiciones de la zona se deberá. Solo se permiten los asentamientos rurales de baja densidad.
L7	Desarrollar equilibrada y sustentablemente las actividades de acuicultura y pesca ribereña garantizando la preservación de las especies de flora y fauna, especialmente endémicas o protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001, y la integralidad de los ecosistemas con alta riqueza de especies de aves acuáticas, conservando las condiciones de la zona para que esa alta riqueza de especies permanezca.
L8	Desarrollar equilibrada y sustentablemente las actividades de turismo alternativo garantizando la preservación de las especies de flora y fauna, especialmente endémicas o protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001, y la integralidad de los ecosistemas con alta riqueza de especies de aves acuáticas, conservando las condiciones de la zona para que esa alta riqueza de especies permanezca.
L9	Desarrollar equilibrada y sustentablemente las actividades de turismo alternativo en sitios de importancia arqueológica y cultural, garantizando la preservación de las especies de flora y fauna, especialmente endémicas o protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001, y la integralidad de los ecosistemas con alta riqueza de especies de aves acuáticas, conservando las condiciones de la zona para que esa alta riqueza de especies permanezca y preservando los recursos geológicos, antropológicos y de importancia cultural del Municipio.
L10	Desarrollar equilibrada y sustentablemente las actividades de turismo garantizando la preservación de las especies de flora y fauna, especialmente endémicas o protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001, y la integralidad de los ecosistemas con alta riqueza de especies de aves acuáticas, conservando las condiciones de la zona para que esa alta riqueza de especies permanezca y las zonas de recarga y descarga natural del acuífero.



Lineamientos ecológicos	
L11	Desarrollar equilibrada y sustentablemente los proyectos de crecimiento urbano garantizando la preservación de las especies de flora y fauna, especialmente endémicas o protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001, y la integralidad de los ecosistemas con alta riqueza de especies de aves acuáticas, conservando las condiciones de la zona para que esa alta riqueza de especies permanezca y las zonas de recarga y descarga natural del acuífero y sin poner en riesgo.
L12	Promover la modernización de las actividades agrícolas para optimizar el uso de los recursos naturales, como el agua, y disminuir la presión sobre ellos garantizando su sustentabilidad y la preservación de las especies de flora y fauna, especialmente endémicas o protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001, y la integralidad de los ecosistemas con alta riqueza de especies de aves acuáticas, conservando las condiciones de la zona para que esa alta riqueza de especies permanezca y las zonas de recarga y descarga natural del acuífero.
L13	Promover la modernización de las actividades pecuarias para optimizar el uso de los recursos naturales, como el agua, y disminuir la presión sobre ellos garantizando su sustentabilidad y la preservación de las especies de flora y fauna, especialmente endémicas o protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001, y la integralidad de los ecosistemas con alta riqueza de especies de aves acuáticas, conservando las condiciones de la zona para que esa alta riqueza de especies permanezca y las zonas de recarga y descarga natural del acuífero.
L14	Restaurar y conservar los recursos naturales afectados en el área de influencia del ANP Parque Nacional Bahía de Loreto.
L15	Conservar las zonas de recarga y descarga natural del acuífero así como aprovechar sustentablemente el agua de pozos, manantiales, norias, cuerpos de agua temporales y oasis a fin de garantizar la preservación de la integralidad de los acuíferos del municipio.
L16	Restaurar y posteriormente conservar los humedales y sus zonas de influencia que hayan sido afectados por actividades antropogénicas y naturales, a fin de recuperar los servicios ambientales que proveen, garantizando la preservación de las especies de flora y fauna especialmente endémicas y protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001.
L17	Restaurar y posteriormente aprovechar de manera sustentable las zonas de aprovechamiento agrícola deterioradas para recuperar nivel de productividad y garantizar la sustentabilidad de los mismos.
L18	Promover la declaración de ANP la Sierra de la Giganta, área con ecosistemas de importancia ecológica para la conservación por los servicios ambientales que brindan, su la alta riqueza de especies de flora y fauna, especialmente endémicas o protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001.
L18	Promover zonas de costa de importancia para la conectividad de poblaciones de especies de aves acuáticas y los manglares de la zona costera del Municipio. Área con ecosistemas de importancia ecológica para la conservación por los servicios ambientales que brindan, su la alta riqueza de especies de flora y fauna, especialmente endémicas o protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001.

Tabla 17. Estrategias ecológicas

E 1	INCOMPATIBILIDAD DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE GOBIERNO A NIVEL FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL
El Ayuntamiento, en coordinación con el gobierno estatal y SEMARNAT, deberá promover la horizontalidad de las políticas de gobierno federal, estatal y municipal de injerencia en las políticas ambientales, con la finalidad que haya congruencia entre disposiciones y programas de gobierno y se facilite la aplicación de la legislación y se realice el aprovechamiento sustentable de los recursos	

garantizando la conservación de la integralidad y función de los ecosistemas, y su composición de especies de flora y fauna.

El Ayuntamiento promoverá el análisis de compatibilidades e incompatibilidades entre la normatividad ambiental y los programas y acciones de las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno.

El Ayuntamiento promoverá la adecuación de los programas y acciones de las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno para lograr la compatibilidad de éstos con la normatividad ambiental.

Indicadores ambientales:

Número de estudios realizados

Número de propuestas de adecuación de programas y acciones de gobierno

Número de adecuaciones realizadas

EG 8 PROTOCOLO BÁSICO PARA OTORGAR AUTORIZACIONES PARA PROYECTOS

El Ayuntamiento, para preservar la estructura, función la biodiversidad y en suma la integralidad de los ecosistemas en dunas costeras, laderas de cauces del arroyo y sus tributarios, playas, deberá remitir al ámbito de competencia correspondiente y apoyar en la verificación del cumplimiento de los criterios de regulación señalados en este documento, particularmente en lo referido a autorización de actividades y proyectos de desarrollo habitacional e infraestructura.

A estos puntos corresponden:

- Sitios concesionados o por concesionar para extracción de arena en arroyo
- Zona costera donde se tenga registro de desove de tortugas
- Duna costera y su vegetación
- Zonas de acceso terrestre y para uso recreativo en la playa y pesca ribereña
- ZOFEMAT
- Oasis, manantiales u ojos de agua
- Zonas de alta riqueza de especies que se encuentran en la NOM -059-SEMARNAT-2001 y microendemismos
- Manejo de residuos líquidos, sólidos y de aguas residuales durante su preparación, construcción y operación
- Zonas de importancia paleontológica y arqueológica

Indicadores ambientales

Número de proyectos verificados en el cumplimiento de criterios de construcción.

Nuevos asentamientos humanos con servicios municipales completos

Actualización del inventario de sitios o zonas de importancia paleontológica y arqueológica.

EG 14 ACTIVIDADES DE APROVECHAMIENTO DE MATERIAL FORESTALES SUSTENTABLES

El Ayuntamiento promoverá, en coordinación con SEMARNAT, la realización de estudios para identificar y evaluar los sitios con factibilidad de aprovechamientos forestal maderables y no maderables sustentables

El Ayuntamiento promoverá, en coordinación con SEMARNAT, la evaluación de las técnicas de extracción actual de productos maderables y no maderables y, a partir de ello, sugerir las modificaciones pertinentes que promuevan la sustentabilidad de la actividad forestal.

El Ayuntamiento, en coordinación con SEMARNAT, promoverá la planeación y ejecución de la reforestación, forestación, restauración de suelos y conservación de los bienes y servicios ambientales forestales en el municipio.

Indicadores ambientales

Mapa con zonas susceptibles de explotación forestal

Programas de manejo forestal

Tabla 18. Criterios de regulación ecológica aplicables a las Unidades de Gestión Ambiental (UGAs)

CRITERIOS DE REGULACIÓN ECOLÓGICA AGUA		
Agua subterránea	A1	El Ayuntamiento, en el ámbito de su competencia, deberá requerir para emitir las autorizaciones correspondientes a un proyecto, que se presenten datos de las fuentes de suministro alternativo de agua potable, cuando exista evidencia de que no hay abasto de las redes municipales para dicho proyecto. Sólo podrán realizarse presas, represas y bordos con la exclusiva finalidad de captación de agua y/o almacenamiento para proyectos inmobiliarios, turísticos, habitacionales y agropecuarios.
	A 2	Toda obra o actividad productiva que implique cambio de uso de suelo en terrenos forestales se deberá realizar fuera de las áreas en las que dicho cambio de uso de suelo comprometa la captación de agua y afecte la capacidad de recarga y descarga natural de los acuíferos, y deberá contar con la autorización de SEMARNAT.
	A 3	Toda obra o actividad productiva deberá contar con las autorizaciones correspondientes para la factibilidad de abastecimiento de agua o contar con autorización de fuentes de suministro alternativo de agua potable, cuando exista evidencia de que no hay abasto de las redes municipales para dicho proyecto, sin que se violen las vedas establecidas por COTAS –Loreto y CONAGUA.
Protección	A 4	En el desarrollo de obras y actividades se evitará afectar los cauces, lechos de arroyos, esteros, estuarios, zonas inundables, cuerpos de agua temporales, oasis, humedales, manglar, acuíferos y zonas de recarga. Se entiende que se afectan la integridad hidrológica y funcional de estos ecosistemas cuando Se obstruyen o reducen los escurrimientos pluviales <ul style="list-style-type: none"> • Se desecan los cuerpos de agua • Se obstruyen los procesos de recarga de los acuíferos • Se infiltran nutrientes o químicos al subsuelo o a los cuerpos de agua, que rebasen los límites máximos establecidos en las normas correspondientes • se compromete la preservación de las especies endémicas, amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial • se utilicen especies exóticas que puedan provocar un desequilibrio en la composición del ecosistema

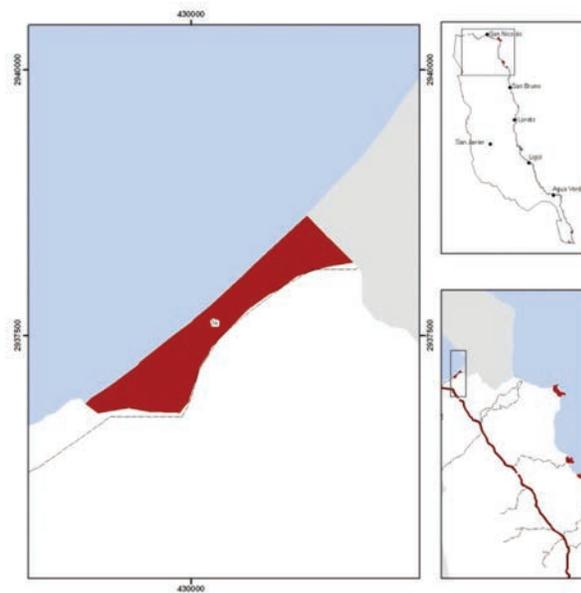
CRITERIOS DE REGULACIÓN ECOLÓGICA MANEJO DE ECOSISTEMAS		
Espacios naturales	EC 9	Con la finalidad de conservar la extensión, estructura y los servicios ambientales de los ecosistemas presentes en las unidades de gestión con política ambiental de preservación, se podrán llevar a cabo actividades recreativas, científicas, de conservación y productivas tradicionales que no afecten la integralidad de los ecosistemas. Se entenderá por afectación: <ul style="list-style-type: none"> • remover la vegetación • extracción de fauna silvestre • introducir flora y fauna exótica • establecer infraestructura permanente, sólo se podrá instalar infraestructura de bajo impacto ambiental y visual
Corredores biológicos	EC 10	Los proyectos a desarrollar deberán plantearse de tal manera que permitan la conectividad de la vegetación entre los predios colindantes que permitan la movilidad de la fauna silvestre (Corredores biológicos). Cuando se requiere la instalación de cercas, estas deberán permitir el libre paso de la fauna silvestre
Acuíferos	EC 11	Deberán mantenerse y protegerse las áreas de vegetación que permitan la recarga de acuíferos, con el objeto de que no disminuya su capacidad de captación de agua.
Explosivos	EC 12	El uso de explosivos sólo se permitirá cuando no haya otra opción viable para la construcción de infraestructura de vías de comunicación siempre y cuando se cuente con la autorización correspondiente de SEDENA y sea fuera de zonas de anidación, refugio, reproducción y ciclo de vida de la fauna silvestre.
Saneamiento y restauración	EC 13	Las obras o actividades deberán desarrollarse de manera que se respeten los límites máximos permisibles para descargas en cuerpos de agua y zonas inundables. En caso de presentarse alguna contaminación o afectación deberá reportarse a la autoridad competente.

ANEXO I

CRITERIOS DE REGULACIÓN ECOLÓGICA ASENTAMIENTOS HUMANOS II		
Densidad	AH-II 1	El desarrollo en las zonas de reserva urbana deberá efectuarse de forma gradual conforme se alcance el nivel de saturación de las áreas ocupadas.
Reservas territoriales	AH-II 2	La definición de nuevas reservas territoriales para asentamientos humanos, deberá evaluar las condiciones físicas, biológicas y socioeconómicas locales en congruencia con la propuesta de ordenamiento ecológico.
Ocupación del suelo	AH-II 3	Deberán densificarse las áreas urbanas actuales propiciando la ocupación de los lotes vacíos para facilitar la dotación de servicios urbanos y minimizar los costos.
Áreas verdes	AH-II 4	En las zonas urbanas e industriales deberá fomentarse que los espacios abiertos cuenten con una cubierta arbórea de preferencia con especies nativas.
	AH-II 5	Las vialidades y estacionamientos de los asentamientos urbanos e industriales deberán bordearse con vegetación arbórea nativa con la finalidad de mejorar las condiciones microclimáticas y aumentar la calidad paisajística. (Paisaje= Espacio que se divisa desde un lugar y que se considera en su dimensión estética).

Finalmente, una vez combinados todos los elementos, el resultado final de una de las UGA es el siguiente:

UGA -1 a
Superficie total: 103.734 Ha.
Localidad de referencia
Población Cero habitantes (INEGI, 2005)
Clasificación: Pesca, Turismo alternativo y Conservación



Superficie de Vegetación (Ha)	
Matorral sarcocaula	0.00
Matorral sarcocrasicaule	0.00
Mezquital	0.00
Vegetación halófila	103.73
Sin vegetación aparente	0.00

Sector	Aptitud	
Conservación	Media	0.5000
Pesca	Media	0.7000
Turismo	Alta	0.8000



Política Ambiental	
Aprovechamiento sustentable	
Conflictos potenciales	
Uso y acceso a la zona costera, afectación a la biodiversidad por el aprovechamiento de la fauna silvestre, uso de suelo	
Áreas de atención especial	Justificación
Zona costera	Riqueza moderadamente alta de aves acuáticas y playeras.
Duna costera	Ambiente frágil
Zona de descarga natural del acuífero	Zona de importancia para el balance hídrico del acuífero.
Acuífero Bahía Concepción	
UMA Ejido La Purísima	Zona de aprovechamiento de fauna silvestre
Fragilidad	
Alta	
Vulnerabilidad	
Alta	
Presión	
Alta	

Lineamientos Ecológicos
Preservar el ecosistema de duna y zona costera para mantener los servicios ambientales que proveen, garantizando la preservación de las especies de flora y fauna especialmente endémicas y protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001
Conservar los recursos naturales para mantener los procesos ecológicos de las zonas costeras, garantizando la preservación de las especies de flora y fauna especialmente endémicas y protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001
Mantener el área libre de desarrollos turísticos o asentamientos humanos de mediana o alta densidad, para garantizar la preservación de las especies de flora y fauna especialmente endémicas o protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001, y la integralidad de las zonas con alta riqueza de especies de aves acuáticas, conservando las condiciones de la zona. Solo se permiten los asentamientos rurales de baja densidad.
Desarrollar equilibrada y sustentablemente las actividades de acuicultura y pesca ribereña garantizando la preservación de las especies de flora y fauna, especialmente endémicas o protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001, y la integralidad de los ecosistemas con alta riqueza de especies de aves acuáticas, conservando las condiciones de la zona para que esa alta riqueza de especies permanezca.
Desarrollar equilibrada y sustentablemente las actividades de turismo alternativo garantizando la preservación de las especies de flora y fauna, especialmente endémicas o protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001, y la integralidad de los ecosistemas con alta riqueza de especies de aves acuáticas, conservando las condiciones de la zona para que esa alta riqueza de especies permanezca.



Desarrollar equilibrada y sustentablemente las actividades de turismo garantizando la preservación de las especies de flora y fauna, especialmente endémicas o protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001, y la integralidad de los ecosistemas con alta riqueza de especies de aves acuáticas, conservando las condiciones de la zona para que esa alta riqueza de especies permanezca y las zonas de recarga y descarga natural del acuífero.

Promover la modernización de las actividades pecuarias para optimizar el uso de los recursos naturales, como el agua, y disminuir la presión sobre ellos garantizando su sustentabilidad y la preservación de las especies de flora y fauna, especialmente endémicas o protegidas por la NOM-059-SEMARNAT-2001, y la integralidad de los ecosistemas con alta riqueza de especies de aves acuáticas, conservando las condiciones de la zona para que esa alta riqueza de especies permanezca y las zonas de recarga y descarga natural del acuífero.

Conservar las zonas de recarga y descarga natural del acuífero así como aprovechar sustentablemente el agua de pozos, manantiales, norias, cuerpos de agua temporales y oasis a fin de garantizar la preservación de la integralidad de los acuíferos del municipio.

Estrategias ecológicas generales																
EG 1	EG 2	EG 3	EG 4	EG 5	EG 6	EG 7	EG 8	EG 9		EG 11	EG 12	EG 13		EG 15	EG 16	EG 17

Criterios de regulación ecológica																	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Agua	X	X	X	X		X		X	X	X							
Flora y Fauna	X	X	X		X	X			X	X	X						
Manejo de ecosistemas		X	X	X	X	X		X		X		X	X		X	X	X
Residuos	X		X		X	X											
Asent. Hum I	X		X		X	X			X	X		X		X			
Asent. Hum II										X	X	X	X				
Infraest	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				X			
Acuacultura	X	X	X	X	X												
Agricultura																	
Construcción	X	X	X	X	X	X	X	X			X			X		X	
Extracción			X	X	X	X											
Pecuario					X	X											
Pesca	X		X	X													
Turismo I	X																
Turismo II	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X				
Turismo III									X	X	X	X	X	X	X		

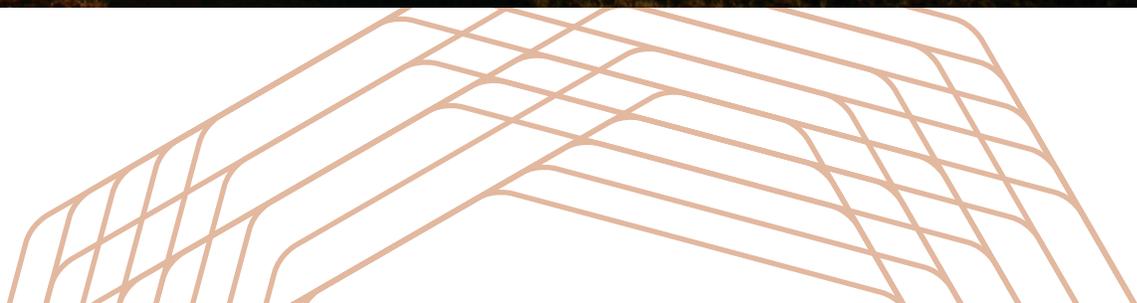
11

Referencias bibliográficas





• Fotografia: Ali Taylor (FreeImages) •



PUBLICACIONES

- Azuela, A. (Coord.). *El ordenamiento ecológico del territorio en México: génesis y perspectivas*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2006. 163 pp.
- Carranza López, T.P. *Guía Campesina para la Elaboración de Estudios de Ordenamiento Local-Comunitario*, INE-SEMARNAT, 2006. 184 pp.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. *Consulta a los pueblos indígenas de la zona costera del Golfo de California referente al ordenamiento ecológico marino*, México, 2009. 271 pp.
Recurso electrónico en línea: http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/consulta_zona_costera_golfo_california.pdf
- Funes Izaguirre, J. L. *El Ordenamiento Ecológico del Territorio y su aplicación en el Estado de Quintana Roo*, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales A.C.
Recurso electrónico en línea: http://www.ceja.org.mx/articulo.php?id_rubrique=28&id_article=131
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017. Presentación de resultados generales*, 2018.
Recurso electrónico en línea: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngmd/2017/doc/CNGMD_2017_Resultados.pdf
- León, C., J. M. Martínez, J. M. Ramsey, F. Rosete, I. Espejel, C. Neri, C. N. Ibarra Cerdeña y J. F. Pinto Castillo. *Análisis de Riesgo y Cambio Climático: soluciones técnicas para incorporarlas en el Ordenamiento Territorial*, Universidad Autónoma de Campeche, 2016.
Recurso electrónico en línea: https://www.researchgate.net/publication/305699853_Analisis_de_riesgo_y_cambio_climatico_Soluciones_tecnicas_para_incorporarlas_en_el_ordenamiento_territorial
- Matesanz Parellada, A. *El suelo en la legislación urbanística española*, Boletín CF+S 51, Madrid, España, 2009. pp. 7-61.
Recurso electrónico en línea: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n51/aamat.html>

- Negrete, G. y G. Bocco. *El ordenamiento ecológico comunitario: una alternativa de planeación participativa en el contexto de la política ambiental de México*, Gaceta Ecológica julio-septiembre, número 068, INE, Ciudad de México, México, 2003. pp. 9-22.
 Recurso electrónico en línea: <http://www.redalyc.org/pdf/539/53906802.pdf>
- Rodríguez Vera, R. A. y G. Saavedra de la Cruz. *La participación social en el ordenamiento territorial. Participación o representación un dilema legal y metodológico*, Cap. 9, Ordenamiento territorial y participación social: problemas y posibilidades, México, 2012. 472 pp.
 Recurso electrónico en línea: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/670/cap9.pdf>
- Sánchez Salazar, M. T., J. M. Casado Izquierdo y G. Bocco Verdinelli. *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro*, V Congreso Internacional de Ordenamiento Ecológico y Territorial, noviembre de 2009, Morelia, México, 2013. 758 pp.
 Recurso electrónico en línea: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/699/politica.pdf>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Guía de ordenamiento ecológico del territorio para autoridades municipales*, México, 2009. 40 pp.
 Recurso electrónico en línea: <http://www.semarnat.gob.mx/archivo-santeriores/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos%20ordenamiento/zip/Guia%20OET%20CD.pdf>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico*, México, 2006. 116 pp.
 Recurso electrónico en línea: http://www.semarnat.gob.mx/archivo-santeriores/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos%20ordenamiento/zip/manual_poe_texto.pdf
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca-Instituto Nacional de Ecología. *El Ordenamiento Ecológico del Territorio, Logros y Retos para el Desarrollo Sustentable 1995-2000*, 2000. 174 pp.

Recurso electrónico en línea: <http://www.paot.org.mx/centro/ine-semarnat/orden/OT01.pdf>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Secretaría de Desarrollo Social.
Términos de Referencia para la Elaboración del Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico y Territorial (PMOET), México, 2005. 24 pp.

PÁGINAS DE INTERNET

Coordinación de Universidad Abierta y Educación a Distancia, CUAED, UNAM
(web.cuaed.unam.mx)

Diario Oficial de la Federación, México (dof.gob.mx)

Ecoosfera (ecoosfera.com)

Gobierno de México (datos.gob.mx)

Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas (gob.mx/inpi)

Instituto Superior del Medio Ambiente, España (ismedioambiente.com)

Naciones Unidas (un.org)

Plataforma Nacional de Transparencia, México (infomex.org.mx)

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, México (profepa.gob.mx)

Real Academia Española (rae.es)

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México (semarnat.gob.mx)

NORMAS JURÍDICAS

Acta de Sesión de Cabildo por el que se aprueba el Plan de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Loreto, Baja California (Boletín

Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur N. 12, Tomo XLI, 12 marzo 2014)

Disponible en: http://www.semarnat.gob.mx/sites/default/files/documentos/ordenamiento/decreto_loreto_140312.pdf

Acuerdo por el que se crean los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (DOF 29 septiembre 2011).

Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5211549&fecha=29/09/2011

Acuerdo por el que se da a conocer el Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Norte (DOF 09 agosto 2018)

Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod-nota=5534289&fecha=09/08/2018&cod_diario=281304

Acuerdo por el que se expide el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio (DOF 07 septiembre 2012)

Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5267334&fecha=07/09/2012

Acuerdo por el que se expide el Programa de Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California (DOF 15 diciembre 2006)

Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4940652&fecha=15/12/2006

Acuerdo por el que se expide el Programa de Ordenamiento Ecológico Regional del Corredor San Antonio de las Minas -Valle de Guadalupe, Baja California (Periódico Oficial del Estado de Baja California, 8 septiembre 2006)

Disponible en: https://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos%20decretados/valle_gpe/poet_valle_guadalupe.pdf

Acuerdo por el que se expide la Parte Marina del Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe y se da a conocer la Parte Regional del propio Programa (DOF 24 noviembre 2012)

Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5279086&fecha=24/11/2012

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 05 febrero 1917)

Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (Periódico Oficial No. 23, Tomo LXVI, 16 agosto 1953)

Disponible en: http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/01022019_Constbc.pdf

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur (Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, 15 enero 1975)

Disponible en: <http://www.difbcs.gob.mx/v2/media/downs/CONSTITUCION%20BCS.pdf>

Decreto de Promulgación de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas y el Protocolo que la Modifica, adoptadas en la ciudad de Ramsar y París, el 2 de febrero de 1971 y el 3 de diciembre de 1982 (DOF 29 agosto 1986)

Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4808616&fecha=29/08/1986

Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo (Periódico Oficial del Estado de Michoacán, Sección Cuarta, 12 marzo 2013).

Disponible en: <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-AMBIENTAL-PARA-EL-DESARROLLO-SUSTENTABLE-REF.-25-DE-ENERO-DE-2017.pdf>

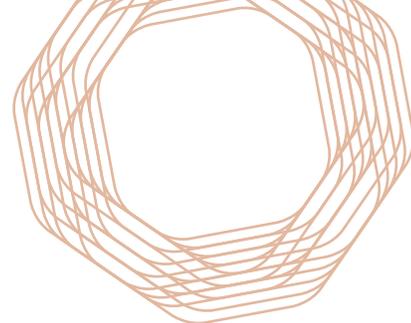
Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 02 abril 2013)

Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur (Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, 30 noviembre 1991)

Disponible en: <https://www.cbcs.gob.mx/index.php/trabajos-legislativos/leyes?layout=edit&id=1508>





- Ley de Hidrocarburos (DOF 11 agosto 2014)
Disponibile en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (DOF 11 agosto 2014)
Disponibile en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Ley de Planeación (DOF 05 enero 1983)
Disponibile en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Ley de Planeación para el Estado de Baja California (Periódico Oficial No. 29, Número Especial, Tomo CXV, 25junio 2008)
Disponibile en: http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/Tomos-PDF/Leyes/TOMO_VII/Leyplanea.pdf
- Ley de Planeación para el Estado de Baja California Sur (Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, 20 febrero 1984).
Disponibile en: <http://www.cbcs.gob.mx/index.php/cm-ply/1543-ley-planeaacion-bcs>
- Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California (Periódico Oficial No. 53, Sección I, Tomo CVIII, 30 noviembre 2001)
Disponibile en: http://www.congresobc.gob.mx/w22/index_legislacion.html
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur (Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, 04 mayo 2016)
Disponibile en: <https://www.cbcs.gob.mx/index.php/trabajos-legislativos/leyes?layout=edit&id=1561>
- Ley Estatal de Protección Ambiental del Estado de Veracruz (Gaceta Oficial del Órgano de Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, 30 junio 2000)
Disponibile en: <http://www.legisver.gob.mx/Inicio.php?p=le>
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo (DOF 04 agosto 1994)
Disponibile en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (DOF 28 noviembre 2016)

- Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
Ley General de Bienes Nacionales (DOF 20 mayo 2004)
Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
Ley General de Cambio Climático (DOF 6 junio 2012)
Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
Ley General de Protección Civil (DOF 6 junio 2012)
Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF 04 mayo 2015)
Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
Ley General de Turismo (DOF 17 junio 2009)
Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (DOF 28 enero 1988)
Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF 29 diciembre 1976)
Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (DOF 18 julio 2016)
Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla (Periódico Oficial del Estado de Puebla, 18 septiembre 2002)
Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96710.pdf>
Reglamento de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur (Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, 10 junio 1994)
Disponible en: http://legismex.mty.itesm.mx/estados/ley-bcs/BCS-R-LeyEqEcolProtAmb1994_06.pdf
Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental (DOF 30 mayo 2000)
Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla.htm>

- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico (DOF 08 agosto 2003)
Disponibile en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla.htm>
- Reglamento de la Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla en materia de Ordenamiento Ecológico (Periódico Oficial del Estado de Puebla, 02 octubre 2009)
Disponibile en: http://legismex.mty.itesm.mx/estados/ley-pue/PUE-R-ProtAmb-OrdEco2009_10.pdf
- Reglamento de Protección al Ambiente del Municipio del H. Ayuntamiento Constitucional de La Paz, B.C.S. (Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur No. 36, 10 octubre 1995)
Disponibile en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2009/CDDerechoMunicipal/pdf/19REGLP.pdf>
- Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (DOF 26 mayo 2012)
Disponibile en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5279128&fecha=26/11/2012
- Reglamento Interior del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de Yucatán
Disponibile en: <http://www.bitacoraordenamiento.yucatan.gob.mx/archivos/200604260276.pdf>
- Reglamento Interior del Comité de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Cuernavaca (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos y Gaceta Municipal)
Disponibile en: <http://www.cuernavaca.gob.mx/wp-content/uploads/2013/10/reglamento-interior-del-COET2.pdf>
- Reglamento Interior del Comité de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Querétaro (Gaceta Oficial del Ayuntamiento del Municipio de Querétaro número 61, Tomo I, 06 junio 2015 y Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, 03 julio 2015)
Disponibile en <http://72.14.184.134/municipio/archivos/regla->

mentos/REGLAMENTO%20INTERIOR%20DEL%20COMI-
T%C3%89%20DE%20ORDENAMIENTO%20ECOL%3%-
93GICO%20LOCAL%20DEL%20MUNICIPIO%20DE%20
QUER%C3%89TARO.pdf

Reglamento para el Control de la Calidad Ambiental del Municipio de Ensenada,
Baja California (Periódico Oficial No. 5, Tomo CVI, 29 enero 1999)
Disponible en: <http://transparencia.ensenada.gob.mx/doc/file7941s6d87.pdf>

TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

- Tesis 1a. CCXXXVI/2013 (10a.). COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES, Décima Época, registro 2004170, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 1, página 736.
- Tesis 2a. XXVII/2016 (10a.), PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA, Décima Época, registro 2011957, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Libro 31, Junio de 2016, Tomo II, página 1213.
- Tesis 2a. XXVIII/2016 (10a.). PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ES LA AUTORIDAD COMPETENTE EN LA MATERIA. Décima Época, registro 2011955, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Libro 31, Junio de 2016, Tomo II, página 1211.

