

## LA CONSTITUCIÓN Y EL MEDIO AMBIENTE. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO

María Cristina CASTRO SARIÑANA

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Contexto local al abordar el proceso de elaboración del Programa de Ordenamiento Ecológico Local (POEL) de Benito Juárez*. III. *Incompatibilidad entre las normas urbanas y las ambientales*. IV. *Facultades municipales para el ordenamiento ecológico del territorio*. V. *Evaluación del proceso y situación actual*.

### I. ANTECEDENTES

El régimen jurídico constitucional del municipio libre está contenido en el artículo 115 constitucional. Entre las reformas más importantes, anteriores a la década de los años ochenta, se pueden mencionar las reformas destinadas a la aplicación del principio de no reelección en el gobierno municipal, de abril de 1933; la reforma para reconocer los derechos de la mujer de votar y ser electa, en febrero de 1947; las reformas que otorgaron facultades reglamentarias a los municipios para resolver la planificación de las zonas conurbadas y, finalmente, en diciembre de 1977, las reformas que introdujeron el principio de representación proporcional en los ayuntamientos.

En la década de los ochenta, resalta como una de las reformas más importantes en el ámbito constitucional, la efectuada al artículo 115, denominada reforma municipal. En efecto, el 3 de febrero de 1983 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto expedido por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, quien dio a conocer que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión declaró reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta reforma, la más trascendente realizada al artículo 115 constitucional, mereció particular atención de los especialistas. El maestro Gustavo Martínez Cabañas consideró la reforma municipal como la transformación política más profunda que se haya intentado en los tiempos modernos, ya que se trata de una empresa a largo plazo que requiere una tenaz y permanente voluntad política para su completa realización.

En opinión del doctor Emilio Rabasa, la reforma municipal tendía a reducir la acción centralizadora de los gobiernos federales y locales con respecto al municipio, por lo que las adiciones y reformas de 1983 tienen implicaciones políticas, económicas, sociales, administrativas, de desarrollo urbano y financiero.

El surgimiento del tercer nivel de gobierno, el gobierno municipal, al cual se le reconoció plena autonomía en el nuevo texto constitucional del artículo 115, integró un nuevo federalismo mexicano. Al transformarse en febrero de 1983 el marco jurídico, político y administrativo del municipio, los gobiernos municipales empezaron a asumir sus atribuciones, iniciándose un proceso de transferencia de facultades de la Federación a los estados y municipios, a través de mecanismos de desconcentración y descentralización de facultades hacia el gobierno municipal.

El tema que nos ocupa, el ordenamiento del territorio municipal, es abordado por la legislación mexicana en forma sectorial, es decir, diferenciando los ordenamientos urbanos y los ordenamientos de contenido ambiental. A partir de la reforma constitucional de 1983 se establecieron claramente las facultades municipales en materia de desarrollo urbano, facultando a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, otorgando licencias y permisos para construcciones.

Desde el punto de vista ambiental, la citada reforma del 3 de febrero de 1983 incluyó en la fracción V del artículo 115 la facultad de los municipios para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, sin mencionar ninguna disposición en materia de ordenamiento ecológico.

En el ámbito de las leyes federales ordinarias, la primera Ley Federal de Protección al Ambiente, del 30 de diciembre de 1981, publicada el 11 de enero de 1982, planteó un régimen de competencias concurrentes

que en su aplicación entorpecía la puesta en práctica de acciones vinculadas con el ordenamiento ecológico del territorio. La nueva Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada el 28 de enero de 1988, avanzó en la clarificación de estas competencias, pero aún no contenía una clasificación explícita de los distintos tipos de ordenamiento ecológico.

En este trabajo abordaremos la experiencia regional en materia de ordenamiento ecológico en el estado de Quintana Roo, por considerar que estos procesos han sido de vanguardia y permiten, por ello, obtener experiencias y realizar análisis aplicables posteriormente en otras regiones.

En cuanto a la aplicación de las disposiciones ambientales en el ámbito territorial de las distintas entidades federativas, el primer intento de ordenamiento ecológico del país tuvo lugar en una zona prioritaria denominada Corredor Cancún-Tulum, en las costas de Quintana Roo. Se consideró que la región del Corredor Cancún-Tulum, por sus riquezas naturales y turísticas, merecía protegerse y conservarse. Por ello se hizo necesario planear su ordenamiento ecológico a efecto de que el desarrollo turístico atendiera los criterios ecológicos que determinarían las autoridades competentes.

Toda vez que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en sus artículos 1o. a 8o. y 17 a 20) no definía claramente las competencias para planear el ordenamiento ecológico, fue necesaria la expedición de un acuerdo presidencial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 1991, con el propósito de establecer que “la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con la participación que corresponda a la Secretaría de Turismo, procederá a planear el ordenamiento ecológico para el desarrollo turístico de la región denominada Corredor Cancún-Tulum. Los gobiernos del estado de Quintana Roo y de los municipios de Benito Juárez y Cozumel tendrán la intervención que proceda de conformidad con la Ley”.

En su artículo 3o., el Decreto del 31 de mayo de 1991 promovió la celebración de *acuerdos de coordinación* a fin de que los usos y destinos del suelo fueran congruentes con el ordenamiento ecológico que se determine. Por otra parte, abrió la posibilidad a *convenios de concertación* con los sectores social y privado a fin de inducir que el desarrollo turístico de la región fuera congruente con los criterios ecológicos que se determinen.

Las experiencias pioneras en el país en materia de aplicación de un ordenamiento ecológico tuvieron lugar en Quintana Roo. Los dos primeros ordenamientos ecológicos decretados se aplicaron, ambos, a una porción del territorio del municipio de Benito Juárez, cuya cabecera es Cancún: el primer ordenamiento ecológico decretado en México, que comprende la región denominada Corredor Turístico Cancún-Tulum, publicado el 9 de junio de 1994, se aplicó en la porción del municipio que inicia en el aeropuerto internacional de Cancún y concluye en el límite del territorio de Benito Juárez, a la altura de Punta Brava. El segundo ordenamiento ecológico decretado en México comprende el Sistema Lagunar Nichupté, la Zona Hotelera de Cancún y la ciudad de Cancún, y fue publicado el 30 de noviembre de 1994.

En estas primeras experiencias se detectó que en ciertos aspectos existían contradicciones entre los instrumentos de planeación ambiental y los programas urbanos, motivo por el cual debía buscarse una armonización entre normas urbanas y ambientales, tarea en la cual la visión municipal resulta esencial, ya que al ser la instancia competente para la elaboración de instrumentos urbanos y ambientales, así como para su aplicación, cuenta con todos los elementos para integrar ambos aspectos.

En 1995, el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Semarnap formó una comisión jurídica que abordó este tema y otros afines, en el marco de la reforma más importante a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988. Dicha reforma, propuesta por la Semarnap, fue aprobada por unanimidad por el Congreso de la Unión (situación de excepción) y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de diciembre de 1996.

En la materia que nos ocupa, la exposición de motivos de las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA) establece:

#### *Ordenamiento ecológico del territorio*

En el texto vigente de la LGEEPA se concibe al ordenamiento ecológico del territorio como el proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger al ambiente. Sin embargo, hasta la fecha no ha sido posible su aplicación adecuada, fundamentalmente porque su naturaleza jurídica, sus objetivos y sus alcances no están debidamente determinados ni se cuenta con un mar-

co para que se traduzca en un sistema de planeación ecológica con diferentes funciones normativas según la extensión territorial de que se trate.

Con el propósito de asignar a este instrumento la función que le corresponde dentro de una política ambiental integral, la propuesta enriquece sustancialmente el régimen del ordenamiento ecológico del territorio, al definirlo como un 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 conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales.

Para ello se crean cuatro modalidades distintas del ordenamiento, que tendrían funciones normativas también distintas: el ordenamiento ecológico general del territorio, los ordenamientos ecológicos regionales, los ordenamientos ecológicos locales y los ordenamientos ecológicos marinos...

Los *programas de ordenamiento ecológico regional*, que podrán abarcar o no los límites de las entidades federativas, sólo una parte de su territorio o incluso territorio de dos o más entidades federativas, deberán contener la determinación del área o región a ordenar, describiendo sus atributos bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales.

La tercera modalidad, el *ordenamiento ecológico local* del territorio, consiste en la determinación de usos del suelo atendiendo a su vocación o características a nivel local. En este caso, *el ordenamiento debe tener un carácter obligatorio, en forma similar a las disposiciones contenidas en los planes de desarrollo urbano de los centros de población*, previstos en la legislación en materia de asentamientos humanos. Es por ello que se establece la competencia de los municipios, conforme a lo que establezca la legislación local, para expedir los programas de ordenamiento ecológico local.

De esta tesis derivó el artículo 8o. de la LGEEPA, que en su fracción VIII establece:

*Artículo 8o.* Corresponden a los municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 bis 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas.

El 23 de diciembre de 1999 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* una importante reforma al artículo 115 constitucional. Por lo que se refiere a las facultades municipales en materia de desarrollo urbano, el inciso *d* de la fracción V del artículo 115 constitucional se complementó, agregando la facultad de los municipios para *autorizar*, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

Por lo que se refiere al ordenamiento territorial desde el punto de vista ambiental, el inciso *g* de la fracción V del artículo 115 constitucional fue complementado de la siguiente forma: “los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: ...g) participar en la creación y administración de reservas ecológicas y en la *elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia*”.

En abril de 2000, al entrar en vigor la reforma constitucional al artículo 115, publicada en diciembre de 1999, así como vigentes las reformas a la LGEEPA, publicadas el 16 de diciembre de 1996, el escenario jurídico estaba listo para emprender una nueva experiencia: el ordenamiento ecológico local de todo el territorio de un municipio. Benito Juárez asumió el reto y los tres niveles de gobierno signaron un acuerdo de coordinación para el ordenamiento ecológico de la totalidad del territorio de Benito Juárez, con cabecera en Cancún, el 28 de septiembre de 2001.

Al analizar las condicionantes de este proceso de planeación, apareció en primer término la incompatibilidad entre las disposiciones ambientales y urbanas vigentes en dicho territorio.

En efecto, en el territorio de Benito Juárez se encontraban vigentes en 2001 las siguientes normatividades ambientales: *a)* el ordenamiento ecológico del Corredor Turístico Cancún-Tulum, del 9 de junio de 1994, actualizado por decreto publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo* el 16 de noviembre de 2001, y *b)* continuaba vigente el ordenamiento ecológico del Sistema Lagunar Nichupté, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo* el 30 de noviembre de 1994.

Desde el punto de vista urbano, en 2001, fecha de la firma del convenio de coordinación, se encontraban vigentes en el territorio de Benito Juárez el Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Cancún del 12 de enero de 1993 y el Plan de Desarrollo Urbano de Puerto Morelos, publicado el 30 de octubre de 1998.

## II. CONTEXTO LOCAL AL ABORDAR EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO LOCAL (POEL) DE BENITO JUÁREZ

En Quintana Roo, el motor de la expansión urbana y, como consecuencia, la causa más importante del deterioro del medio ambiente es la actividad turística. Cancún, como polo de desarrollo turístico creado por la Federación y como centro turístico integralmente planeado, tiene como origen de su crecimiento y desarrollo la construcción de cuartos hoteleros. Cada cuarto construido genera cuatro empleos directos e indirectos y propicia el establecimiento de quince nuevos pobladores en la zona.

Los aspectos urbanos y ambientales no pueden, por ello, deslindarse de la actividad turística: el éxito turístico de Cancún, cabecera municipal de Benito Juárez, lo ha llevado a producir el 70% del producto interno bruto estatal, contar con una oferta turística de 27,800 cuartos de hotel y generar el 17% de las divisas que ingresan al país por concepto de turismo, al recibir 3.5 millones de turistas anuales.

El crecimiento de la oferta turística genera —a una velocidad vertiginosa— la expansión de la mancha urbana, multiplicando las demandas de infraestructura, vivienda y servicios. La generación de reservas territoriales, en su mayoría sobre terrenos de propiedad ejidal, no se logra en el tiempo requerido, y como consecuencia se propician los asentamientos irregulares fuera de los límites de los centros de población.

Por otra parte, la reforma del régimen de tenencia de la tierra ejidal de 1993 ha transformado a los ejidatarios de agricultores a agentes inmobiliarios, dispuestos a enajenar sus tierras a quienes lo demandan (tanto el propio gobierno como inversionistas particulares), negocio muy productivo debido a la proximidad de los terrenos ejidales del centro de población de Cancún. Esta problemática ha estado presente en los distintos procesos de planeación urbana de Cancún en 1985, 1993 y 2005, con el mismo resultado: las previsiones de crecimiento son siempre rebasadas, dando lugar a una planeación correctiva, en lugar de lograr una visión prospectiva.

El desarrollo turístico y la expansión urbana, con una intensidad muy superior a los indicadores nacionales, generan una fuerte presión sobre el medio ambiente: los cuerpos de agua lagunares, los ecosistemas y recientemente sobre la atmósfera. Los procesos constructivos tienen como consecuencia un desmonte inevitable que en ocasiones llega a ser total en la

zona urbana, y el propio crecimiento de la población provoca el aumento de vehículos automotores, sin una correcta disposición de aceites y grasas.

Por todo ello, la planeación ambiental y urbana de Quintana Roo está sujeta y debe abordarse partiendo de la actividad turística como principal fuente de empleo y de recursos, analizando sus efectos y consecuencias y previendo las medidas factibles de aplicar para conservar el medio ambiente y mitigar los impactos adversos sobre los ecosistemas.

Con el propósito de sincronizar los procesos de planeación urbana y ambiental, evitando contradicciones y estando en marcha el proceso de elaboración del Programa de Ordenamiento Ecológico Local de Benito Juárez, en enero de 2003 el ayuntamiento emprendió de manera simultánea la actualización del Plan Director de Desarrollo Urbano de Cancún de 1993. Se instaló así el Comité Municipal de Desarrollo Urbano y Vivienda, integrado por autoridades de los tres niveles de gobierno, colegios de profesionistas, asociaciones empresariales y asociaciones de promotores inmobiliarios, con el propósito de actualizar el Plan.

Los aspectos urbanos y ambientales fueron contemplados de manera simultánea, y ambos comités (el ambiental y el urbano) trabajaron conjuntamente a fin de lograr proyectos compatibles que erradicaran las contradicciones existentes en materia de densidades, alturas, restricciones y parámetros urbanos. Dentro de los centros de población, la problemática fue abordada por el Comité Municipal de Desarrollo Urbano y Vivienda; los aspectos ambientales, así como las densidades, fuera de los centros de población fueron analizadas por el Comité Técnico del POEL.

A lo largo de casi tres años (2002-2005), durante los cuales se verificó el proceso, las autoridades de los tres niveles de gobierno pusieron especial énfasis en respetar los términos de referencia expedidos por la Semarnat, las atribuciones de los tres órdenes de gobierno y los puntos de vista de los distintos sectores de la comunidad, que fueron escuchados y participaron activamente en la elaboración del modelo a través de cuatro consultas públicas.

### III. INCOMPATIBILIDAD ENTRE LAS NORMAS URBANAS Y LAS AMBIENTALES

Con estos antecedentes, podemos percibir la existencia de un desafío constante en Quintana Roo: hacer compatibles las disposiciones urbanas



y ambientales aplicables sobre un mismo predio, que con frecuencia está sometido a reglas contradictorias, derivadas de normas ambientales y urbanas que chocan entre sí.

El primer análisis para intentar solucionar este conflicto, en el marco de la elaboración del Programa de Ordenamiento Ecológico Local de Benito Juárez, condujo al diagnóstico de las *causas de incompatibilidad* entre ordenamientos urbanos y ecológicos, así como a la integración de propuestas que permitieran resolver esta problemática. A continuación se explicitan las diversas causas de incompatibilidad, así como las propuestas de solución que fueron planteadas en la elaboración de los ordenamientos urbanos y ambientales:

- a) *Distinta configuración de los polígonos de zonificación (zonas o unidades de gestión ambiental)*. El predio en cuestión debe, en primer término, ser ubicado y clasificado. La zonificación urbana definirá en el plan correspondiente los parámetros urbanos, y la unidad de gestión ambiental determinará en el programa de ordenamiento ecológico territorial las políticas y criterios ecológicos aplicables.
- b) *Distintos usos y destinos del suelo (vocaciones y usos)*. Las vocaciones y usos del suelo deben determinarse en los programas de desarrollo urbano de centros de población y programas parciales de desarrollo urbano. En las zonas aún no decretadas desde el punto de vista urbano, fuera de los centros de población, los programas de ordenamiento ecológico establecerán vocaciones de uso del suelo, las cuales estarán vigentes hasta que los cabildos de los ayuntamientos aprueben y envíen a publicación en el periódico oficial del gobierno del estado los programas de desarrollo urbano de los centros de población que correspondan, y éstos sean decretados y publicados.
- c) *Distintas densidades (densidades brutas, netas o netas sobre porcentajes autorizables)*. La densidad es un parámetro urbano que corresponde fijar a los programas de desarrollo urbano de centros de población o programas parciales de desarrollo urbano. En las zonas que carezcan de programas de desarrollo urbano decretados, los programas de ordenamiento ecológico establecerán una densidad máxima. Esta densidad marcará el límite de la capacidad de carga o límite de cambio permisible de los ecosistemas presentes en cada unidad de gestión ambiental y permanecerá vigente hasta que sea

decretado un programa de desarrollo urbano en el área que corresponda.

- d) *Distintas alturas permitidas*. La altura es un parámetro urbano que debe establecerse en el programa de desarrollo urbano del centro de población o programa parcial de desarrollo urbano. Los programas de ordenamiento ecológico podrán establecer alturas máximas en las zonas no reguladas por programas de desarrollo urbano, fuera de los centros de población. Tratándose de zonas turísticas, serán indicadores importantes para normar la altura máxima: el paisaje y la imagen que se desee proyectar, así como el tipo de producto turístico que se desea configurar.

Desde el punto de vista ambiental, deberán analizarse —entre otros criterios— para determinar alturas máximas en zonas no reguladas por programas urbanos: la densidad, el porcentaje de desmonte y despalme permitido para sembrar el proyecto, el porcentaje de área construida y área conservada deseable en cada predio, el tipo de vegetación presente en el predio, su importancia, estado de conservación y el porcentaje mínimo de vegetación a respetar en su estado natural.

- e) *Distintos parámetros autorizables*. Las restricciones frontales, laterales y al fondo de cada lote, son parámetros urbanos que deben ser incluidos en los programas de desarrollo urbano de centros de población o programas parciales de desarrollo urbano.
- f) *Distintas restricciones al uso del suelo*. Las restricciones urbanas son elementos del programa de desarrollo urbano del centro de población o del programa parcial de desarrollo urbano. Las restricciones ambientales estarán contenidas en el programa de ordenamiento ecológico territorial en forma de criterios ecológicos. En las áreas urbanas donde existan programas de desarrollo urbano, todos los parámetros urbanos deben ser respetados en los términos del programa vigente: usos del suelo, densidades, alturas y restricciones. No obstante, desde el punto de vista ambiental, los predios ubicados en zonas urbanas y regidos por los programas de desarrollo urbano estarán sometidos a los criterios ecológicos que contenga el programa de ordenamiento ecológico territorial. El contenido de tales criterios deberá ser determinado partiendo del marco de referencia de los programas de desarrollo urbano, haciendo el mejor es-

fuerzo para conservar y aprovechar sustentablemente las áreas urbanas.

- g) *Distintas formas de conceptualizar las reservas.* Todo centro de población debe prever áreas para su futuro crecimiento: zonas de reserva territorial a corto, mediano y largo plazo. Para la determinación de dichas zonas es indispensable una ponderación que incluya criterios ambientales. En ese sentido, deberán localizarse zonas con vocación o aptitud para ser señaladas como áreas de aprovechamiento para el futuro crecimiento. Si por el transcurso del tiempo o la velocidad del crecimiento, las reservas territoriales han sido agotadas, indefectiblemente los centros de población (en lugar de crecer hacia las zonas de reserva territorial previstas) seguirán un comportamiento tendencial y los asentamientos humanos se ubicarán fuera de los límites del centro de población, originando asentamientos irregulares, ya sea sobre propiedades privadas, invadiendo zonas ejidales o terrenos nacionales. Sólo un trabajo conjunto de las instancias urbanas y ambientales puede resolver estos conflictos.

Es claro que las reservas ecológicas deberán sujetarse al marco jurídico ambiental para su selección, y emisión del respectivo decreto. Particular importancia reviste la atención a la problemática derivada de una política de protección sobre predios de propiedad privada, equiparada por algunos especialistas como una expropiación sin indemnización.

- h) *Distintas formas de decretar y autorizar los programas.* En México se respeta y protege la propiedad privada. Sin embargo, el Estado puede imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. El artículo 27 constitucional tiene una ley reglamentaria y existen otras leyes federales que permiten la determinación de restricciones al uso del suelo, como es la Ley General de Asentamientos Humanos. Las leyes locales sobre asentamientos humanos, por su parte, contienen generalmente disposiciones sobre el proceso de elaboración, aprobación y publicación de los programas de desarrollo urbano de centros de población y programas parciales de desarrollo urbano.
- i) *Competencias, procesos y mecanismos para su aprobación.* En cuanto a competencias, la reforma municipal de 1983 incluyó la facultad de los ayuntamientos para planear el desarrollo urbano y controlar y vigilar el uso del suelo. Estas atribuciones fueron con-

firmadas y ampliadas en 1999 con la reforma constitucional que resolvió cualquier duda posible: el ayuntamiento tiene facultades para *aprobar*, controlar y vigilar el uso del suelo.

Los programas de desarrollo urbano de centros de población y los programas parciales de desarrollo urbano siguen en su elaboración, consulta y aprobación un proceso establecido, claro y definido. El Cabildo los aprueba y envía al gobierno del estado para su decreto y publicación. En el proceso, se conservan minutas y dictámenes del Comité de Desarrollo Urbano y Vivienda y las actas de Cabildo son públicas y accesibles a todo ciudadano.

Si comparamos estas características de los instrumentos urbanos con el caso de los instrumentos ambientales encontramos muchas diferencias. En lo que se refiere a los programas de ordenamiento ecológico, el marco jurídico conserva aún un contexto de competencias concurrentes, previstos en una ley federal (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente) y una ley local (Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo). La base sobre la cual se sustentan los compromisos son los acuerdos de coordinación entre los tres niveles de gobierno, cuyo texto ha venido evolucionando a través de los años. Esto se aprecia al comparar el acuerdo de coordinación que dio origen al Programa de Ordenamiento Ecológico del Sistema Lagunar Nichupté, del 30 de noviembre de 1994, con el acuerdo para actualizar el POE del Corredor Cancún-Tulum (9 de junio de 1994), cuyo grado de complejidad resulta evidente al leer su contenido en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de diciembre de 2001.

La esencia, sin embargo, permanece: los tres niveles de gobierno unen esfuerzos y voluntades para fijar políticas y criterios ecológicos en un territorio determinado, dividiéndolo en distintos polígonos o zonas, denominadas unidades de gestión ambiental.

En el texto de los convenios existe como elemento fundamental el compromiso de respetar el contenido del programa que se elabore y apruebe, al expedir permisos, licencias, autorizaciones, resoluciones y concesiones. Desde el punto de vista jurídico, el contenido es de *observancia obligatoria para las autoridades y dependencias firmantes*, pero los especialistas afirman, desde hace muchos años,

que *no existe fuente de obligación para los particulares* (Primer Congreso de Ordenamiento Ecológico, Jalisco, julio de 1999).

Los programas son firmados por las autoridades administrativas de los tres niveles de gobierno (pero no por los cabildos, que representan jurídicamente a los ayuntamientos) y son publicados en el *Periódico Oficial*. No todos están publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, lo que origina conflictos, si atendemos al contenido del artículo 4o. de la Ley de Procedimientos Administrativos:

Artículo 4o. Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública Federal, *deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.*

Los antecedentes (estudios, reuniones, actas, minutas y dictámenes) que permiten llegar al texto final del programa de ordenamiento ecológico no son fácilmente accesibles, ni se acostumbra consultarlos cuando surgen dudas sobre la interpretación de su contenido o el significado de sus disposiciones.

- j) *Distintas jerarquías jurídicas de planes y programas.* En términos de jerarquía jurídica y de competencias, el acto de autoridad que implica el otorgamiento de una licencia de construcción tiene una línea directa que parte del artículo 115 constitucional, pasando por Constituciones y leyes locales y programas de desarrollo urbano de centros de población o programas parciales de desarrollo urbano, aprobados por el Cabildo, decretados y publicados en el *Periódico Oficial del Estado*, así como registrados en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

El acto de autoridad plasmado en una resolución ambiental federal hace referencia a las atribuciones establecidas en la LGEEPA y a un acuerdo de coordinación de los tres órdenes de gobierno, del cual deriva un programa de ordenamiento ecológico que no ha sido puesto a consideración del Cabildo ni tampoco registrado en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

El principio de supremacía constitucional (artículo 133) y jerarquía jurídica, referido en varias jurisprudencias de la Suprema Corte, privilegia en cuanto a su jerarquía jurídica a los programas de desarrollo urbano aprobados por los cabildos de los ayuntamientos sobre cualquier acuerdo signado por autoridades administrativas sin ser sometidos a consideración del Cabildo, órgano depositario de la facultad reglamentaria correspondiente.

#### IV. FACULTADES MUNICIPALES PARA EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO

Durante la tercera consulta pública convocada para la formulación del Programa de Ordenamiento Ecológico Local de Benito Juárez, se expusieron puntos de vista de numerosos expertos a nivel nacional. La consulta tuvo el formato de un taller, celebrado en marzo de 2004, con la participación de más de 200 personas. En la mesa jurídica se discutieron, entre otros temas, las facultades municipales para formular y expedir el ordenamiento ecológico local del territorio, analizándose si un municipio podía ejercer las facultades que le otorga la LGEEPA, haciendo prevalecer sus criterios frente a otros distintos sustentados, en este caso, por el gobierno estatal con base en las disposiciones de la ley local.

La tesis sostenida por el gobierno del estado afirmaba que el municipio no podía ejercer las atribuciones otorgadas por la LGEEPA en el capítulo II, correspondiente a la distribución de competencias y coordinación, artículo 8o., fracción VIII, el cual establece:

*Artículo 8o.* Corresponden a los municipios de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 bis 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso del suelo y cambio de uso del suelo establecidos en dichos programas.

Los argumentos son los siguientes:

- 1) El inciso g de la fracción V del artículo 115 constitucional faculta a los municipios para participar en la elaboración y aplicación de

programas de ordenamiento en esta materia. Las facultades de los municipios deben ejercerse en los términos de las leyes federales y estatales.

- 2) La Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo establece en su artículo 50, fracciones X y VII, que “corresponde a los estados la formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico regional y local”. Los municipios, por su parte, tienen la atribución de participar en la elaboración y aplicación de los POET regional y local, así como de ejercer el control y la vigilancia del uso y cambio del uso del suelo establecidos en los programas.
- 3) La LGEEPA, en su artículo 20 bis 4, establece que los POET locales serán expedidos por las autoridades municipales de conformidad con las leyes locales en materia ambiental. Por su parte, el artículo 20 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo determina que los POET locales *serán expedidos conjuntamente por la autoridad estatal y las autoridades municipales* y, por último, conforme al artículo 22 de la propia Ley, concluido el proceso de consulta pública de los POET regional o local, se ordenará su publicación en el *Periódico Oficial*.
- 4) Si la LGEEPA, en su reforma de 1996, otorgó a los municipios la facultad para formular y expedir los programas de ordenamiento ecológico local, por qué en las reformas constitucionales de 1999 al artículo 115, fracción V, inciso g, no se incluyeron estas facultades municipales en su texto, sino que sólo establecieron la facultad del municipio para “participar en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia”.

La conclusión de esta tesis es que las facultades constitucionales otorgadas al municipio en materia de elaboración y aplicación de programas de ordenamiento ecológico, están limitadas a participar en ambos.

En el otro extremo, la tesis sostenida por el municipio Benito Juárez fue que la reforma de 1996 a la LGEEPA, en el ámbito de distribución de competencias, tuvo por objeto redistribuir el poder del centro hacia los estados y reafirmar la autonomía de los municipios. Los argumentos son los siguientes:

a) La LGEEPA sí puede definir competencias no distribuidas en la Constitución, con fundamento en fracción XXIX-G, que establece: “Ar-

título 73. El Congreso tiene facultad: ...XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”.

En estos casos, la legislación secundaria debe determinar la forma como ejercen los ayuntamientos sus atribuciones, pero no pueden condicionar las facultades otorgadas y menos desconocerlas y atribuírselas a los gobiernos estatales.

b) En el tema de la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno, resulta importante la tesis jurisprudencial 81/1998, que reza:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS. El sistema de distribución de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se integra básicamente, y en lo que atañe a las hipótesis examinadas, por las facultades conferidas expresamente a la Federación, las potestades asignadas en el artículo 115 de la misma a los municipios y por las restantes que, de acuerdo con su artículo 124, corresponden a las entidades federativas. Así, *el ámbito competencial de los estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o a los municipios.*

Controversia constitucional 2/98. Roberto Pedro Martínez Ortiz, en su carácter de procurador general de Justicia y representante legal del gobierno del estado de Oaxaca, contra el Ayuntamiento del municipio de Oaxaca de Juárez, el presidente y el secretario municipal de dicho Ayuntamiento. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

El tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número 81/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

c) Las leyes estatales no pueden ir más allá de las disposiciones contenidas en las leyes generales y deben limitarse a desarrollar el marco legal para el ejercicio de las atribuciones estatales y municipales conforme a las competencias definidas en la LGEEPA. Si se permitiera que leyes de menor jerarquía modificaran las atribuciones concedidas al municipio por



la Constitución o por las leyes federales, esto contradiría el principio de jerarquía legislativa.

d) El municipio sostuvo que le han sido otorgadas facultades legales para formular y expedir el ordenamiento ecológico local de su territorio, con base en la fracción VIII del artículo 8o., en el artículo 20 bis 4 de la LGEEPA y de conformidad con lo establecido por el artículo 10, fracción VI, de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, que establece:

Artículo 1o. La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable, y regular las acciones tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como las de protección del ambiente del estado de Quintana Roo, de acuerdo a las siguientes bases:

VI. Formular y regular los programas de ordenamiento ecológico en concordancia con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás disposiciones aplicables.

e) Los términos en los cuales el municipio Benito Juárez debe ejercer sus facultades para formular y expedir el programa de ordenamiento ecológico local de su territorio están contenidos en los artículos 27, 73, fracciones XXIX-C y XXIX-G, y 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se agregan, a nivel local, los artículos 145 y 155, inciso g, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo:

### Capítulo III. De la autonomía municipal

Artículo 145. Los ayuntamiento tendrán facultades para formular, aprobar y publicar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida la legislatura del estado, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

### Capítulo VI. Desarrollo Urbano

Artículo 155. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

f) Por otra parte, desde el punto de vista administrativo, los convenios de desarrollo social signados entre la Federación y el estado de Quintana Roo establecen en el capítulo relativo a ordenamiento territorial: “El ejecutivo Estatal promoverá y apoyará la participación de los municipios en la estrategia de ordenamiento territorial, otorgándoles el apoyo técnico que requieran para que formulen sus programas municipales de ordenamiento territorial y elaboren o actualicen los planes o programas de desarrollo urbano y sus reglamentos de zonificación”.

Las dos tesis mencionadas fueron discutidas en el taller de expertos, exponiendo los participantes argumentos en pro y en contra de cada una de ellas. Finalmente, de abril a octubre de 2004, el gobierno del estado y el gobierno municipal hicieron un esfuerzo conjunto por llegar a consensos en materia de políticas y criterios ecológicos que deben incluirse en el programa de ordenamiento ecológico local, con el propósito de lograr un proyecto que fuera satisfactorio para los tres niveles de gobierno.

Con el propósito de resolver en la práctica las contradicciones técnicas, se signó un acuerdo de coordinación para la expedición del Programa de Ordenamiento Ecológico Local de Benito Juárez, el cual incluyó en sus antecedentes las facultades de los tres niveles de gobierno en materia de ordenamiento ecológico, y se acordó la expedición conjunta de la versión final del programa.

El Programa de Ordenamiento Ecológico Local de Benito Juárez fue aprobado por el Honorable Cabildo de Benito Juárez el 25 de febrero de 2005, difundido en la *Gaceta Oficial* del municipio Benito Juárez el 30 de marzo de 2005 y finalmente publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo* el 20 y 21 de julio de 2005.

El decreto que aprueba el Programa de Ordenamiento Ecológico Local de Benito Juárez deroga los dos ordenamientos vigentes en el territorio municipal: el Programa de Ordenamiento Ecológico del Sistema Lagunar Nichupté y el Programa de Ordenamiento Ecológico de la región denominada Corredor Turístico Cancún-Tulum, en la porción territorial que comprende a Benito Juárez (desde la pista del aeropuerto internacional de Cancún hasta Punta Brava).

## V. EVALUACIÓN DEL PROCESO Y SITUACIÓN ACTUAL

Haciendo una breve evaluación de este proceso, podemos afirmar que indudablemente fue un proceso arduo y complejo, cuyo éxito se debe a muchísimas personas, quienes desde distintas trincheras aportaron su esfuerzo y conocimiento: autoridades, técnicos, colegios de profesionistas, asociaciones, consultores, grupos ambientalistas, agrupaciones empresariales y ciudadanos interesados en participar en estos procesos de planeación.

Como logros importantes de este ejercicio de coordinación y concertación podemos destacar los siguientes:

*Primero.* La coordinación de las autoridades de los tres niveles de gobierno, no obstante su distinta y plural afiliación partidista: PAN, PRI y PVEM.

*Segundo.* Se convocó a los propietarios de los predios ubicados en todo el territorio municipal a presentar proyectos ante el Comité Técnico responsable de la formulación del Programa de Ordenamiento Ecológico, el cual recibió 43 distintas propuestas.

*Tercero.* Los cuatro procesos de consulta pública fueron debidamente difundidos con anticipación y los documentos analizados fueron puestos a disposición del público en quince sitios distintos (oficinas de gobierno, universidades y sedes de organizaciones civiles), y en el sitio Web del Ayuntamiento.

*Cuarto.* Se convocó a un taller de expertos de dos días de duración, a fin de analizar y escuchar puntos de vista sobre el modelo de ordenamiento ecológico propuesto. Estuvieron presentes ochenta distintas organizaciones de los sectores público, privado y social.

*Quinto.* No obstante la confrontación política entre los gobiernos estatal y municipal, que se manifestó en varias controversias constitucionales presentadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ambas partes continuaron participando y lograron llevar a buen término el proceso de elaboración del Programa de Ordenamiento Ecológico Local de Benito Juárez.

*Sexto.* Por primera vez en Quintana Roo, un programa de ordenamiento ecológico fue sometido a consideración del Honorable Cabildo, con lo cual adquirió el mismo rango jurídico que los programas de desarrollo urbano.

*Séptimo.* El Programa de Ordenamiento Ecológico Local fue aprobado por el Honorable Cabildo de Benito Juárez el 25 de febrero de 2005. En la misma sesión de Cabildo fue aprobada la actualización del Programa de Desarrollo Urbano de Cancún. Ambos instrumentos, acompañados del acta de Cabildo, fueron remitidos para su publicación en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo*.

*Octavo.* El POEL de Benito Juárez fue difundido en la *Gaceta Oficial* del municipio Benito Juárez el 30 de marzo de 2005 y publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo* el 20 y 21 de julio de 2005. Paralelamente, el Programa de Desarrollo Urbano de Cancún fue difundido en la *Gaceta Oficial* del municipio Benito Juárez el 31 de marzo de 2005 y publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo* el 22 de julio de 2005.

Las autoridades federales, estatales y municipales continúan trabajando hoy día en la aplicación y ejecución del POEL de Benito Juárez y colaboran en las siguientes tareas prioritarias:

- a) El Ayuntamiento Benito Juárez y el gobierno del estado de Quintana Roo solicitaron a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la evaluación del POEL en materia de impacto ambiental, con el propósito de que los promoventes interesados en obtener una resolución de impacto ambiental presenten ante las autoridades federales ambientales sólo un informe preventivo y no una manifestación de impacto ambiental.
- b) Los tres niveles de gobierno signaron, el 28 de noviembre de 2005, acuerdos de coordinación para el seguimiento del POEL y la puesta en marcha de la bitácora ambiental.
- c) El gobierno federal concluirá los trámites ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y publicará el POEL de Benito Juárez en el *Diario Oficial de la Federación*.
- d) El Ayuntamiento Benito Juárez inscribirá el Programa de Ordenamiento Ecológico Local de Benito Juárez en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
- e) El proceso de elaboración, aprobación y publicación del POEL de Benito Juárez nos enseñó que lograr la coordinación y concurrencia de los tres niveles de gobierno, así como la concertación con los sectores sociales, demanda de todos los participantes en el proceso,

un extraordinario esfuerzo y tolerancia para la integración de consensos.

- f) No obstante el grado de dificultad para hacer compatibles las normatividades urbanas y la ambiental, la culminación exitosa de los procesos descritos nos demuestra que vale la pena intentarlo. No debemos perder de vista que un crecimiento desordenado, sin límites ni parámetros; la discrecionalidad en la toma de decisiones, y la falta de certidumbre jurídica, han demostrado ampliamente ser los peores enemigos del medio ambiente.

De esta experiencia regional podemos inferir dos conclusiones:

- 1) En aplicación del principio de inmediatez, se hace coincidir el lugar donde se genera el problema con aquel en el que se toman las decisiones. Los municipios, por su cercanía con la población, cuentan con los instrumentos necesarios para actuar sobre el medio ambiente; son las entidades territoriales y demográficas en las cuales se llevan a cabo físicamente los procesos de desarrollo y por ello pueden vincularse de una manera más directa la sociedad, su entorno natural y el gobierno municipal, que actúa con pleno conocimiento de los condicionantes locales.
- 2) La tutela de los gobiernos estatales sobre los municipios disminuye cada día más para dar paso a acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno. El esquema de ordenamiento ecológico local ha sido ya plenamente aceptado, y hoy día, el gobierno del estado (2005-2011) no sólo apoya, sino que promueve la elaboración de ordenamientos ecológicos locales en otros municipios del estado: el 28 de noviembre de 2005, el titular de la Semarnat, el gobernador de Quintana Roo y los presidentes municipales de Cozumel, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas y Solidaridad firmaron convenios de coordinación para elaborar los programas de ordenamiento ecológico local en sus municipios.

Benito Juárez, con sus ordenamientos urbanos y ambientales ya vigentes (julio de 2005), dio un paso más al signar un convenio para instrumentar la bitácora ambiental del municipio. Se trata de un mecanismo único en México y Latinoamérica, cuya función es llevar un registro sis-

temático y transparente del proceso de ordenamiento ecológico, con el fin de evaluar su cumplimiento y efectividad.

Con la firma de estos convenios se fortalecen las capacidades locales de los municipios, elevando el grado de obligatoriedad de los programas y su congruencia con los planes de desarrollo urbano, con una participación más activa de la sociedad y mayor transparencia en los procesos, lo cual garantiza certidumbre jurídica a la inversión pública y privada, así como una protección efectiva de los recursos naturales.