

LA ORDENACIÓN ECOLÓGICA DEL TERRITORIO RACIONAL Y SUSTENTABLE

Gloria Castillo Osorio¹
Martha Isabel Moreno Gaspar²

Artículo Científico Recibido: 21 de abril de 2015 Aceptado: 5 de junio de 2015

RESUMEN: Participar en el análisis de las diversas problemáticas sobre el cuidado, la protección y conservación del medio ambiente, es un tema relevante, ya que la sobrevivencia de los pobladores de la tierra gira en virtud de los elementos que nos proporciona la naturaleza. En el desarrollo de las sociedades, el derecho ha participado, regulando renglones importantes para procurar que no se dañen o puedan dañar al medio ambiente.

El tema a estudio tiene por objeto abordar el ordenamiento territorial, sobre todo porque es un instrumento que brinda las bases para elaborar una adecuada planeación que permita un desarrollo sustentable.

Es así que el aspecto urbano está referido a los asentamientos humanos en las ciudades y donde éstas están soportando cargas por encima de sus límites territoriales, lo que también provoca mayores demandas de servicios, infraestructura, etc., pero sobre todo ocupación de reservas territoriales.

PALABRAS CLAVE: Ordenamiento ecológico del territorio, Desarrollo sustentable, Urbanismo, Vivienda, Migración, Planeación.

ABSTRACT: Participate in the analysis of the various issues regarding the care, protection and conservation of the environment is an important issue, since the survival of the inhabitants of the earth rotates under the elements provided by nature. In developing societies, the right has participated, regulating important items to ensure they are not damaged or could damage the environment.

The theme study aims to address land use planning, especially as it is an instrument that provides the basis for developing adequate planning that allows sustainable development.

¹ Doctora en Derecho, Profesora Investigadora de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

² Profesora Investigadora de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

Thus the urban aspect is referred to human settlements in cities and where they are supporting loads over their borders, which also leads to increased demands for services, infrastructure, etc., but mainly occupation of land reserves.

KEY WORDS: Ecological land, Sustainable Development, Urban Development, Housing, Immigration, Planning

SUMARIO: I. Introducción, II. Desarrollo sustentable, III. Urbanismo y vivienda, IV. Marco constitucional y legal del desarrollo urbano, V. Urbanismo racional y sustentable en Tabasco, Conclusión, Fuentes de información.

I. Introducción

La Ordenación del Territorio, según Javier Sáenz de Pipaón y Mengs,³ aparece en el período de entre guerra, lo cual rima esencialmente con urbanismo, esto a partir de la experiencia francesa. Es una expresión acuñada en 1940, adquiriendo reconocimiento en 1963. En esta planificación económica francesa se atienden las grandes concentraciones en ciudades para lograr a largo plazo la ordenación del territorio nacional, adecuando además las estructuras y los servicios urbanos, la preparación de la infraestructura y la urbanización y equipamiento de suelos.

Entonces el *territorio* es aquel espacio donde se convive y se interactúa, donde se hace necesario un orden jurídico que regule su ocupación o aprovechamiento de forma racional y sustentable, ya sea que su destino sea la población urbana, rural, regional o nacional.

La norma jurídica protectora del medio ambiente ha sido contemplada por la mayoría de los países para enfrentar retos importantes y solucionar problemas como: pérdida de la biodiversidad, deterioro de la capa de ozono, daños a bosques, disminución o extinción de especies de flora y fauna, contaminación de agua, aire, suelo, subsuelo, destrucción de la capa de ozono, etc., en otras palabras degradación de los ecosistemas; sin embargo, no podemos dejar de lado las consecuencias originadas por un acelerado crecimiento poblacional, que en ocasiones no se realiza de manera organizada y que afectan gravemente al hábitat.

³ Cfr. Sáenz de Pipaón y Mengs, Javier, *Tratamiento penal del espacio: el territorio, el suelo, la ciudad. ¿Globalización o reinención de lo local?*, España, COLEX, 2003, pp. 44-47

Las naciones han considerado y lo siguen haciendo tener como prioritarios aspectos que propugnan por el desarrollo económico, el cual debe realizarse de manera "sustentable", y así nos encontramos con una población en constante crecimiento y el reto es lograr que sea de forma racional y sustentable, mediante la atención de necesidades y servicios necesarios pero cuidando en todo momento no perjudicar al ambiente, ya que es la base de la salud de los habitantes y el equilibrio de los recursos naturales.

Por ejemplo, la migración hacia las ciudades se origina para la obtención de mayores recursos económicos que les permita satisfacer necesidades básicas y cuando no se cuenta con éstos, estamos ante el hecho social conocido como "*marginación urbana*", que se ubicará en espacios que no cuentan con infraestructura y servicios básicos. Además se asentarán en lugares que representan riesgos por los diversos fenómenos naturales que se presentan. Es así que la ordenación ecológica del territorio cuando se realizan asentamientos humanos es prioritaria tomarla en cuenta.

En México la distribución territorial de la población se presenta de dos maneras:

- a) la concentración de mayor población en un reducido número de ciudades
- b) la alta dispersión de un gran número de asentamientos humanos pequeños ubicados a lo largo del territorio nacional.

El Programa de Acción, considera que la política es seguir avanzando en la transición hacia un desarrollo urbano más diversificado, equitativo e incluyente, así como propiciar una distribución territorial de la población acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable.⁴

México cuenta con un Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio⁵ donde se contemplan como estrategias las siguientes:

- a) Dirigidas a lograr la sustentabilidad ambiental del territorio
- b) Dirigidas al mejoramiento del sistema social e infraestructura urbana
- c) Dirigidas al fortalecimiento de la gestión y la coordinación institucional

⁴ Cfr. www.altavista.com. Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, p. 273.

⁵ Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, publicado en el Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 7 de septiembre de 2012, <http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamiento-ecologico>

Se ha considerado la Ordenación del Territorio como un instrumento para responder al reto de la superación de la pobreza de territorios, de comunidades y de individuos, combatiendo las causas estructurales de la misma bajo los principios de subsidiariedad y resarcitoriedad. El incremento de la población en las áreas urbanas es constante con la finalidad de buscar empleo para mejorar sus condiciones de vida, por lo que la urbanización ha sido un proceso que rebasó la capacidad gubernamental de planeación, que ha dado como resultado el rezago social de las ciudades. Este concepto de urbanización origina que mediante el conocimiento de las ciudades se logre que los asentamientos humanos disfruten de condiciones adecuadas para realizar sus actividades y poder lograr un mejor desarrollo.

Para Martín Mateo,⁶ la ordenación del territorio con fines ambientales es importante para enfrentar la contaminación de las aguas... de la contaminación atmosférica...de los tipos de uso del suelo...que exigen su reconsideración desde la óptima de la ordenación territorial. (Trazado de autopistas en cuanto a los ruidos y emanaciones de los vehículos, con la localización de aeropuertos, con la eliminación de residuos sólidos, cuya ubicación puede ocasionar contaminación de las aguas o del aire).

Massiris Cabeza⁷, sostiene respecto al concepto de ordenamiento territorial que confluyen las políticas ambientales, las políticas de desarrollo regional, espacial o territorial y las políticas de desarrollo social y cultural, cuya naturaleza es determinada por el modelo de desarrollo económico dominante en cada país.

De Klemm citado por Efraín Pérez, considera que la gestión del medio ambiente resulta imposible sin el oportuno ordenamiento territorial, ya que diversas instituciones públicas que manejan recursos naturales, adjudican sin coordinación varios derechos sobre los usos de los suelos, con finalidades agrícolas, pecuarias, forestales, mineros, petroleros, turísticos, pesqueras, etc., derechos que con frecuencia se superponen. Resultando curioso que no se atribuya importancia en el derecho ambiental a la legislación sobre controles de usos del suelo para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales, en general, y la vida silvestre y la diversidad biológica, en particular.⁸

⁶ Martín Mateo, Ramón, *Tratado de Derecho Ambiental*, España, s/a pp 278-279.

⁷ Massiris Cabeza, Ángel, *Ordenamiento Territorial y Procesos de Construcción Regional*, <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/1.htm>

⁸ Pérez Efraín, *Derecho ambiental*, McGrawHill, Colombia, 2000, p.200.

Desde la apreciación de Sáenz de Pipaón y Mengs⁹, es conveniente precisar los límites del territorio que deben ser objeto de ordenación; sugiere realizar un estudio exhaustivo de los diversos elementos que forman parte del territorio a ordenar como el medio físico, el natural y sociocultural. Dice que "hablamos de organización global y del espacio en su concepción de espacio físico en el que vivimos, actuamos y situamos nuestros centros de interés, como noción que se percibe de forma completamente natural en su dimensión geográfica. Hablamos pues, del mundo"¹⁰.

En opinión de R. Ochoa Delgado, "los conceptos ambiente, urbanismo y ordenación del territorio están íntimamente relacionados siendo su expresión la propia ciudad y su ambiente, entendiendo que se trata de un medio intensamente transformado por el hombre, o un "ecosistema" o subsistema, parcialmente cerrado, auto contenido y altamente interrelacionado de elementos humanos y naturales, pero con evidente prioridad funcional de los primeros, entre los que se incluyen las condiciones de vida y trabajo de la población humana, su salud, seguridad, confort y satisfacción estética, en cuanto todas esas variables interactúan de diversa forma con los elementos propiamente naturales, espacio, aire, agua, clima... Del espacio se pasa a la ordenación del territorio y de éste al de urbanismo, considerado como el suelo y la ciudad. Concluye que la ordenación del territorio está dirigida a la problemática que conlleva la instalación del hombre en un territorio y a los diversos modos de interrelación con él y en él"¹¹.

Las ideas anteriores hacen alusión a la ordenación del territorio, donde tenemos temas vinculados como: desarrollo sustentable, urbanismo, asentamientos humanos, vivienda, ésta última con todo lo que en sí necesita, teniendo como base una adecuada planificación del territorio.

1.2 Desarrollo sustentable, urbanismo y vivienda

En este apartado haremos referencia a tres conceptos que están estrechamente vinculados con el ordenamiento ecológico del territorio:

a) Desarrollo sustentable

En su definición internacionalmente aceptada, es "*aquel desarrollo que atiende las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras*" (Informe Brundtland, 1986). Su

⁹ Sáenz de Pipaón y Mengs, Javier, op.cit., pp. 19-20.

¹⁰ Idem.

¹¹ Cfr. Sáenz de Pipaón y Mengs, Javier, op cit. pp. 60-67.

objetivo es lograr una calidad de vida para los habitantes de este Planeta, pero teniendo la característica de considerar que las generaciones futuras también deberán poder satisfacer sus necesidades y disfrutar de lo que nos brinda la naturaleza.

Al término "desarrollo sustentable"¹² se asigna el concepto de producir sin destruir la base productiva, y con no poca frecuencia se le ha tratado de justificar argumentando con ejemplos naturales, de comunidades ecológicas en "equilibrio" que mantienen su estructura y su función con base en procesos energéticos y bioquímicos autónomos. "La sustentabilidad nace como una preocupación cuando los recursos naturales tienden a agotarse a consecuencia de formas de explotación inadecuadas que descuidan los procesos ecológicos de regeneración natural..."¹³

El desarrollo sustentable es un proceso largo y complejo que requiere de la concurrencia de todos los sectores de la sociedad y la participación de diversas instituciones, al considerar que los recursos naturales son el sustento de la vida, que el entorno natural tiene límites y si la población humana se incrementa continuamente, se nos exige hacer conciencia que no debemos priorizar aspectos económicos en detrimento de nuestros recursos naturales, sobre todo aquellos considerados como no renovables.

b) Urbanismo

García Ramos¹⁴, sostiene que el urbanismo es una disciplina científica, de remodelación de los espacios habitables, cuya aplicación provoca paisajes, pero como función específica. Todo ello debe tender al bienestar de una sociedad existente cambiante, que se modifica todos los días, y no al aspecto formal bueno o malo de su arquitectura, esto es función del arte urbano.

Menciona que la palabra *urbanismo* y su derivada *urbanista*, desde su aparición y uso en 1911 y 1914 han despertado controversias. El actual concepto de urbanismo es totalmente distinto al que de él tuvieron quienes lo crearon, pues por una parte se hace extensivo el concepto a que la actividad no se contrae al estudio de la ciudad, sino por lo menos a la región (artículo 1

¹² En México utilizamos el término "sustentable", siguiendo los lineamientos marcados por el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que indica: "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable..."

¹³ www.ecosur.mx, Revista ecodesarrollo, no. 24., pp. 8 y10.

¹⁴ García Ramos, Domingo, *Iniciación al urbanismo*, UNAM, México, 2da. Reimpresión, 1983, p. 19.

de la Carta de Atenas¹⁵: la ciudad no es sino un parte de un conjunto económico, social y político que constituye la región).

Al referirse al urbanista comenta que éste despersonifica, agrupa, ordena núcleos cuyo mínimo será la familia, pero ésta en conjunto, colectivamente... en cambio el arquitecto identificará la casa por la forma, el urbanista por el número de miembros que la habita. La arquitectura es forzosamente individualista; el urbanismo: colectivista, sociológico.¹⁶

Esta diferencia entre urbanista y arquitecto, se debe considerar cuando se realizan los planes, la planificación, los programas, de un territorio, en el sentido de que debe haber participación de profesionales y especialistas que conozcan los diversos elementos de la ordenación ecológica territorial, debe exigirse el trabajo en conjunto para lograr una buena ordenación y que los asentamientos urbanos, así como la urbanización, se realicen de manera racional y sustentable, para beneficio general y no en función a un determinado presupuesto.

Ramón Martín Mateo, citando a M. Vitrubio Polión, indica que desde los urbanistas clásicos el tema es tomado en cuenta, en la fundación de una ciudad siendo la primera diligencia la elección del paraje más sano, elevado, libre de nieblas y escarchas; no expuesto a aspectos calurosos ni fríos, sino templados. Evitando la cercanía de lagunas; "porque viniendo de la ciudad las auras matutinas al salir el sol, traerán consigo los humores nebulosos que allí nacen, juntamente con los hálitos de las sabandijas palustres, y esparciendo sobre los cuerpos de los habitantes sus venenosos efluvios mezclados con la niebla, harían pestilente aquel pueblo".¹⁷

c) La vivienda

La vivienda es un concepto que tiene la característica de ser universal, es el lugar donde desarrollamos las diversas actividades indispensables para sobrevivir. En sus inicios predominaron las familias rurales, pero conforme fue

¹⁵ La Carta de Atenas es un manifiesto urbanístico redactado en el IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) celebrado a bordo del *Patris II* en 1933 en la ruta Marsella-Atenas-Marsella, http://es.wikipedia.org/wiki/Carta_de_Atenas, Véase también el comentario de Le Corbusier en: http://www.dooos.org/articulos/textos/Le_Corbusier_Atenas.htm.

¹⁶ García Ramos, Domingo, pp. 22-23.

¹⁷ Martín Mateo, Ramón, op. Cit., pp. 275-276, Véase en el mismo sentido a José Juan González Márquez, *Nuevo Derecho Ambiental Mexicano, (Instrumentos de política)*, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México, 1997, pp. 141-142

avanzando el proceso de urbanización se presenta la migración hacia las ciudades.

Coincidimos con lo que indica García Ramos que son variados los criterios para definir qué es una vivienda "adecuada", o una habitación "conveniente", pues los conceptos varían y los satisfactores se anteponen indistintamente unos a otros. El ideal de una casa para cada familia, poco aclara o ayuda a una cuantificación pues la casa puede ser grande, con muchas piezas y la familia chica, y viceversa; así pues, los elementos que definan, que sirvan para algo, deberán ser numéricos y no, desde luego, "números de piezas".¹⁸

Consideramos que la vivienda debe ser prioritaria para que sus habitantes se desarrollen en un ambiente de bienestar, de higiene, que no exista peligro o riesgo para sus habitantes.

Entre el suelo urbano y la ciudad debe existir una relación sólida, consustancial, porque es impensable la una sin la otra; no son lo mismo ni hay una determinación unívoca. Carrión dice que mientras el desarrollo urbano fue inicialmente entendido desde la organización del espacio urbano –como el uso del suelo y densidad de población- en la actualidad lo es a partir del incremento de la productividad de la ciudad. Por un lado, el suelo urbano es un freno para el desarrollo urbano y, por otro, es una variable menos significativa, porque en la era de la información, las distancias y la localización tienen menos relevancia que antes.¹⁹

¹⁸ García Ramos, Domingo, pp. 219-221, El estudio de la vivienda parte del jacal, forma de alojamiento rural, único que conoce el campesino, construcción rudimentaria, enseñanza de los conquistadores españoles, pues debe recordarse que nuestros antepasados aborígenes, al no emplear el fierro, carecieron de herramienta para cortar y aserrar madera y labrar piedras destinadas a usos civiles, humanos.

¹⁹ Carrión, Fernando, *La ciudad construida, urbanismo en América Latina*, FLACSO, Ecuador, 2001, p. 17. E En un estudio tomado de las Naciones Unidas en el 2000 muestra que en la actualidad más del 80% de la población total y más del 85% de la población urbana de América latina se encuentra en los ocho países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela) de mayor tamaño que, a su vez, junto con Uruguay y Puerto rico son los diez más urbanizados de la región. En parte, esto es resultado de la gran inmigración externa recibida por estos países, la que no solamente fue un importante factor del crecimiento de las poblaciones naciones sino que, en mayor medida, lo fue del crecimiento de las poblaciones urbanas.

Hacer referencia al término racionalización²⁰, es aludir a diversos elementos que son necesarios para la existencia de una ciudad, en el sentido de que no existan acciones que provoquen desequilibrio como sería: consumir la energía necesaria, destino final de los residuos, uso y cuidado racional del agua, de los recursos naturales y entre ellos, el uso del suelo, entre otros. Si estamos dentro de la tónica de continuar expandiendo las ciudades, llegaremos, si no es que ya estamos en algunos casos, al límite de nuestro territorio, por lo que debemos reflexionar primero en el control de la población hacia las ciudades, dar mayor importancia a los territorios rurales, que los habitantes tengan lo necesario para no ilusionar vivir en las ciudades en donde en ocasiones no existen todas las oportunidades que ellos pretendían y es donde tenemos a los grupos marginados y por ende, se provoca deterioro de recursos naturales ya que no existe una planificación correcta y adecuada de estos asentamientos irregulares.

d) Planificación del desarrollo

Se origina en Inglaterra a mediados del siglo pasado, en el contexto de la Revolución Industrial, para mitigar los efectos ambientales que el crecimiento urbano produjo en la población, debido al traslado de los medios de producción y de la migración de la población del campo a la ciudad...Su enfoque estuvo encaminado a incentivar los cambios de uso de suelo y las densidades de población, a través de los conceptos de zona homogénea (un uso del suelo permitido en un mismo espacio) y de código de construcción moderno. De esta manera se buscaba, por razones de salud pública, garantizar la separación de la industria y el comercio de las zonas residenciales, así como reducir las densidades de población... Con ello la noción de la zona homogénea perdió sentido y más bien se convirtió en una externalidad económica que debe reducirse.²¹

Patrick Geddes, citado por Hugo Gilmet, en 1915 crea el concepto de *planeamiento urbano y regional* y entendía que el estudio de las ciudades

²⁰ Es.wikipedia.org/wiki/Racionalidad. Racionalidad.- Capacidad humana que permite actuar y pensar de acuerdo a ciertos criterios de optimidad y consistencia... No siempre evaluamos racionalmente. Dado que **lo racional depende de la educación recibida, la forma de educar limita en mayor o menor medida el marco de posibilidades a las cuales poder acudir como parte de las soluciones**, por lo que no siempre evaluamos racionalmente y no siempre actuamos de manera racional... No todas nuestras expectativas responden a las exigencias de la racionalidad, ni tampoco nuestras intenciones a la hora de actuar, ni la forma como lo hacemos. La racionalidad es una aspiración humana, más que una realidad. La razón es la facultad o capacidad humana que permite buscar la satisfacción y resolver problemas.

²¹ Cfr. Carrión, Fernando, op. cit. p. 18-19

significa el estudio de las regiones naturales y de la base geográfica. Actualmente el Ordenamiento Territorial surge en respuesta a múltiples problemas ambientales, locales y globales, respondiendo a cuestiones relativas a las condiciones del suelo, agua y aire y se introducen los planes ecológico-urbanísticos y paisajísticos.²²

El término planificación se relaciona con otros vocablos y a decir de García Ramos²³, el vocablo latino *planus*, da origen a dos palabras: *plan* y *plano*; la acción de hacer planes se define como planeación; la de hacer planos, se debe identificar como planificación, que se forma de los vocablos *planus* (plano) y *facere* (hacer)... Planear,²⁴ hacer planes, es idear todo un sistema para obtener un fin preciso que no forzosamente se refiere a las obras que deban efectuarse para beneficio de una región o de una ciudad; es usado para denotar todo acto de previsión, lógico y voluntario.

Podemos sostener que la planificación es la forma de plantear y resolver los problemas sociales, logrando materializar éstos en un estudio en el que deben intervenir especialistas, técnicos y todos aquellos que conozcan como se dijo en renglones anteriores, el ordenamiento territorial de manera ecológica, pero además que el trabajo sea colaborativo.

Al hablar de planificación es hacer referencia a la planeación, se debe elaborar primero un plan y después el plano, también el programa antes del proyecto, por lo que si no existe un plan no puede haber un plano adecuado, ni tampoco un proyecto sin el programa correspondiente. Es así que

²² Gilmet, Hugo, *Urbanismo al eje. El plan de ordenamiento territorial y la bahía de Montevideo*, pp. 343-345

²³ García Ramos, Domingo, op. cit., pp. 19-21. "Planificación será hacer planos, pero hacer planos lleva implícita la idea de planes; es así un segundo grado de actividad que engloba la preexistencia del primero. En la tarea del planificador están incluidos plan y plano. El proyecto es la representación ideal de lo planeado, y que se hará creación formal; no es sólo una tarea de dibujo sino más bien lo es de concepción de formas útiles para el alojamiento humano en sus funciones urbanas y complementadas con documentos altamente técnicos como son: cálculos, instalaciones, presupuestos, calendarios de obra, etc.

²⁴ Curiel Casares, José Luis y Enrique Espinosa Gasca, *Planeación, manejo de recursos naturales y desarrollo sustentable*, SEMARNAP, PNUD., México, 1997.p. 38. "Planear significa: pensar antes de actuar; pensar con método; pensar de manera sistemática; explicar posibilidades, analizar ventajas y desventajas; proponerse objetivos o proyectarse hacia el futuro. La planeación es la herramienta para pensar y crear el futuro. Su cualidad es desarrollar la capacidad de prevenir y no de predecir. La planeación sólo es efectiva en la medida que ofrece un soporte para la toma de decisiones y su oferta es valorada, demandada y asumida por quien la realiza."

planificación, la planeación y el urbanismo, son elementos de una misma actividad.

El plano regulador, es una materia elástica y de carácter limitado en tiempo y dimensión física, acorde con las necesidades sociales de cada época y condiciones de medio físico, espiritual y económico; limitado a 25 años, con revisiones periódicas convenientes cada 5 o 6 años, pero sin caer en exageraciones de querer revisarlo todos los días o en periodos semestrales o anuales, pues esto equivale a no tener plan. La expedición como ley del plano regulador autoriza a la municipalidad a la aplicación de reglamentos y bandos entre ellos, el de zonificación, que es la delimitación racional de las áreas en que podrán y deberán realizarse las distintas funciones urbanas, señalando el uso de la tierra y el control de la edificación.²⁵

Punto importante en el urbanismo es el trazo de los caminos; el trazo de las vías de circulación, vivimos en la época del automóvil y consecuentemente, los trazos de calles deben hacerse para procurar armonizar la velocidad del vehículo con la del desplazamiento del ser humano, por su propio pie a distancias cortas, pero el tránsito se encauza por la calle, y ésta es una faja de tierra, de uso público, limitada por diversos predios.²⁶

Como hemos constatado con las diversas opiniones, la calidad urbana debe tener un peso mayor, donde tomemos en consideración los aspectos ambiental, social y el estético de la ciudad. Se hace necesario que mediante la cultura se valore la relación entre el hombre y los recursos naturales; es decir, fomentar la educación ambiental, donde estemos conscientes del cuidado de nuestras ciudades, nuestra participación es obligatoria para mejorar la calidad de vida.

Es muy claro García Ramos cuando asegura que el urbanismo no debe confundirse con el arte urbano ya que éste se refiere a las formas construidas, por lo que cuando se dice embellecer la ciudad únicamente bastaría "adornar las fachadas", pero su razón de ser, el orden de las cosas para servir a los seres vivos, no impone formas, impone conceptos de habitabilidad física, biológica y social... que resulten más eficientes, sabiendo de antemano que un buen urbanismo se salva a pesar de una mediocre arquitectura (en e aspecto estético) y, en cambio, una buena arquitectura no subsiste en el desorden de un mal urbanismo..., un urbanismo se proyecta para "la

²⁵ García Ramos, Domingo, op. cit. p. 151.

²⁶ Ibidem, pp. 315-316

sociedad" con sus interdependencias jerarquizando el bienestar colectivo por encima de los intereses particulares, individuales o de grupos pequeños que pueden ser los de una familia.²⁷

Referirnos al concepto urbano es vincularlo al desarrollo sustentable, donde se incluyan a todos los grupos, marginados o no y aquí se originan dos preguntas:

- a) ¿cuál es la capacidad de un territorio para resistir el aumento excesivo y desordenado de la población?
- b) ¿Hasta cuándo se estarán construyendo ciudades?

La respuesta está en una adecuada y correcta planeación del desarrollo ecológico de forma sustentable, por lo que los encargados de esta actividad deben tener la capacidad que les permita cumplir con ese objetivo. Debiendo tomar en cuenta que los espacios tienen límites, tanto en número de habitantes como en sus recursos naturales que puedan ser disponibles.

La reforma y transformación de nuestras ciudades necesitan planes, pero planes con contenido: Normativos, operativos, estratégicos y prácticos.²⁸

Fernández²⁹, sostiene que las ciudades o los asentamientos humanos son los más desarrollados, ya que acogen a contingentes amplios de población, pero también presentan diversas problemáticas en materia ambiental.

Como se ha dicho anteriormente una de las causas es que las ciudades en su creación no han contado con planes de desarrollo que presenten los criterios de ordenación, racionalización y sustentabilidad. Así el criterio más adecuado es que el derecho urbanístico sólo se interesa por el desarrollo interno de las

²⁷ *ibidem*, p. 24

²⁸ Carrión, Fernando, *op. cit.*, 2001, p. 235-238 "Normativos, porque han de expresarse en planos, las formas de ocupación del territorio que se desean, los espacios que se han de proteger, los lugares donde centralizar esfuerzos y acciones. La pérdida de la dimensión formal en nuestros planes es preocupante, porque implica la ignorancia respecto al aprovechamiento de las condiciones geográficas, culturales y ambientales del territorio de una ciudad. Operativos, porque han de servir a corto plazo; han de poder transformarse en proyectos (o formarse a partir de proyectos) con incidencia real sobre la población y el territorio. Pero proyectos posibles, no meras promesas de coyunturalidad electoral. Estratégicos, porque esos proyectos han de servir a los objetivos de la ciudad y se han de apoyar en oportunidades existentes o provocadas. Prácticos, sencillos, con las determinaciones precisas y los proyectos claros, sin necesitar de dilatados periodos de redacción y tramitación.

²⁹ Leff, Enrique, *Comp.*, *Ciencias sociales y formación ambiental*, España, Fernández, Roberto, "Problemáticas ambientales y procesos sociales de producción del hábitat: territorio, sistemas de asentamientos, ciudades", Gedisa, 1994, p. 227

ciudades, el derecho de los asentamientos se aboca a la racionalización de la distribución territorial de la población y de la actividad económica y a la promoción del desarrollo de los centros urbanos.

En sentido similar Karam Quiñones³⁰, considera que el ordenamiento del territorio es "un proceso de planeamiento, evaluación y control dirigido a identificar y programar actividades humanas compatibles con la conservación, el uso y manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, respetando la capacidad de carga del entorno natural, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el medio ambiente, así como garantizar el bienestar de la población."³¹

En la actualidad se aprecia que el desarrollo urbano no es homogéneo, ya que la calidad de vida de los habitantes varía hasta dentro de un mismo Estado, lo que ha dado motivo a que tales procesos se procure que sean sustentables tanto ecológica como económica, social, cultural, física y políticamente, considerando el futuro de las generaciones venideras. Desde hace varios años existe reconocimiento de la importancia de la sustentabilidad en los asentamientos humanos, a partir de la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) en la que se estableció la Agenda Local 213 y también en la "Cumbre de las Ciudades: sobre Asentamientos Humanos"³² (Estambul, 1996) donde se aprobó la Agenda de Hábitat. (Esta Conferencia se centró en dos ejes principales: a) Asentamientos humanos sostenibles en un mundo en vías de urbanización; b) Vivienda adecuada y digna para todos).

Concluimos este punto con ideas interesantes de García Ramos³³ quien manifiesta que el urbanismo se hace con la cabeza, no con el corazón; - agregando que la razón tiene una función primordial en este tema-, sobre esto... ¿a quién está dirigido el urbanismo?. En principio se dirige a toda la población, pero los sectores de mayores recursos económicos siempre pueden satisfacer sus necesidades y hasta sus caprichos; el sector débil económico, no puede sino, por ese camino, ser tratado por el urbanista; de manera que toda

³⁰ Karam Quiñones, Carlos, *Revista Lex*, México, 3era. época, año VI, marzo 2002, número 81, p. IV.

³¹ Martínez Mejía, Wendy, *Derecho Penal del Medio Ambiente*, Coord. Marco Antonio Besares Escobar, Escuela Nacional de la Judicatura, Santo Domingo, República Dominicana, 2002, www.judicatura.gov.do

³² En esta Cumbre se reconoció el fracaso de los modelos de desarrollo vigentes –recordando que el 20% de la población mundial consume la mayor parte de los recursos, mientras que el 80% viven en o cerca de la pobreza, situación que deja a millones de personas desposeídas, desempleadas, malnutridas, carentes de vivienda...<http://www.eurosur.org/OLEIROS/Estbul.9%BA.html>

³³ García Ramos, Domingo, op. cit., p. 44

acción se encamine al sector medio y en forma preponderante al de escasos recursos.

1.3 MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL DESARROLLO URBANO

Nuestro sistema jurídico mexicano contiene diversas disposiciones dirigidas a la prevención del deterioro del medio ambiente y que en ocasiones han sido insuficientes para proteger la riqueza natural que aún conservamos y garantizar su protección constante y el ordenamiento territorial, desde un urbanismo racional y sustentable, es uno de los temas que desarrollamos a continuación.

Esta ordenación del territorio nace como el conjunto de normas, planes, programas y principios que van a regular el uso del territorio, teniendo como finalidad que sea de manera sustentable.

Se ha sostenido que existe una excesiva concentración demográfica, económica, cultural y política en unas cuantas ciudades de los Estados Unidos Mexicanos³⁴ y además una alarmante distribución de la población entre 95 mil pequeñas localidades; en las tres ciudades más grandes viven 17.3 millones de mexicanos y en los pequeños centros de población lo hacen 22.7 millones de habitantes.

En tal sentido se han creado los instrumentos jurídicos que regulan tanto los asentamientos humanos como la ordenación ecológica del territorio, la vivienda y sus factores que conforman una vida decorosa.

Los artículos constitucionales que fundamentan el ordenamiento territorial son: el 25, 26, 27, 73, 115, como los más comentados. El artículo 25 indica que: *“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable...”*. Asimismo de acuerdo con el 26, *el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía... Mediante la participación de los diversos sectores sociales*

³⁴ E:\Instituto Nacional de Ecología.htm, Vargas Hernández, José Manuel, *Desarrollo de la legislación ambiental en México*. La explosión demográfica y económica de México de las últimas décadas ha provocado la ocupación de planicies inundables e incluso de cauces de ríos en el altiplano y en las zonas costeras. Tal es el caso del Valle de México, la cuenca del Lerma o las zonas costeras de Chiapas, Nayarit, Oaxaca, **Tabasco** y Veracruz, entre otras.

recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo...”

El numeral 27 en su párrafo tercero indica que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el 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 correspondientes para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios, para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades....

Se establecen los principios sobre los que versará la planeación y el ordenamiento ecológico del territorio, buscando como objetivo o meta la conservación y protección de nuestros recursos naturales.

La facultad para legislar está contenida en el artículo 73, fracción XXIX-G, mediante la expedición de 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.

Haciendo alusión al artículo 115, en su fracción V indica que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, así como en la formulación de planes de desarrollo regional, en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbano; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de

reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento de esta materia..., entre otros.

Inciso que debemos resaltar de este artículo es el VI que indica aspectos de conurbación: "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia".

Es importante mencionar el aspecto del trabajo conjunto y coordinado en los tres niveles de gobierno, para tener un mejor desarrollo de los centros urbanos.

También el artículo 4º, en sus párrafos cuarto y quinto menciona: "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo". Derecho que aún no se logra cumplir totalmente.

Jurídicamente los antecedentes³⁵ del ordenamiento ecológico del territorio mexicano aparecen en la Ley Federal de Protección al Ambiente en 1982, modificada en 1984 y posteriormente por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en 1988, disposición reglamentaria de los preceptos constitucionales señalados anteriormente. En 1996 se realizan modificaciones a esta Ley, sobre todo en cuanto a la definición del concepto de ordenamiento ecológico que en su artículo 3, fracción XXIII, señala que es "*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.*"³⁶

En cuanto a los inicios de la planificación territorial se contemplan en la Ley General de Asentamientos Humanos³⁷, posteriormente en la Ley General de

³⁵ Cfr. Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, 2ª ed, Fondo de Cultura Económica, 2000 pp. 204-206

³⁶ www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legiscd.htm.

³⁷ Diario Oficial de la Federación 21 de julio de 1993, Artículo 1, Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos,

Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente aparece el concepto de "Ordenamiento Ecológico"³⁸, también en el capítulo IV, sección I, tenemos la Planeación Ambiental, en la sección II, el Ordenamiento Ecológico del Territorio, en la sección IV, la Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos. Posteriormente en la Ley de Planeación, artículo 3³⁹ se define lo que se entiende por planeación nacional de desarrollo.

Otro documento legislativo sobre ordenación ecológica del territorio es la **Ley General de Asentamientos Humanos** donde en su numeral 2, fracción II considera como asentamiento humano: *"El establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran"*.

Más adelante en su fracción XIV, define como ordenamiento territorial de los asentamientos humanos al *"proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional"*.

Merece especial atención el contenido del artículo 3 de esta Ley, toda vez que aquí se plasma claramente la ordenación de forma racional; es decir, pensar qué vamos a hacer y cómo lo vamos a realizar, respecto al aprovechamiento racional de los recursos naturales. Éste es un renglón importante dentro de los planes y programas, que el uso, la disposición o explotación de los recursos naturales tenga la característica de ser racional, pero siempre y cuando se entienda el significado del término "racional".

reservas y destinos de áreas y predios...". Haciendo mención además de programas de desarrollo urbano; programas estatales de desarrollo urbano; programas de ordenación de zonas conurbadas y los programas y planes municipales.

³⁸ El artículo 4 de la Ley Federal de Protección al Ambiente lo definía como: El proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo en el territorio nacional, de acuerdo con sus características potenciales y de aptitud, tomando en cuenta los recursos naturales, las actividades económicas y sociales, la distribución de la población, en el marco de una política de conservación y protección de los sistemas ecológicos.

³⁹ Ley de Planeación, artículo 3: Planeación nacional de desarrollo, es la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al 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 propia Constitución y la ley establecen. Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, última reforma publicada el 9 de abril de 2012.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012⁴⁰, punto 4.5 se contempla el Ordenamiento ecológico del territorio, reto fundamental en materia de desarrollo sustentable, promueve la maximización del consenso social y la minimización de los conflictos ambientales.

La urbanización acelerada y la falta de control en el uso del suelo hacen de algunas ciudades que sean vulnerables, por ocupaciones irregulares o en zonas de riesgo, como por el desarrollo de actividades e infraestructura de carácter peligroso, como son las líneas de conducción de hidrocarburos o las industrias que producen explosivos, tóxicos o combustibles, como sucede en el Estado de Tabasco.

Es de destacar que mediante la regulación del territorio se busca que el desarrollo sea sustentable, para lo cual se crean programas, que muchas veces no son funcionales, toda vez que falta una adecuada coordinación entre los órdenes de gobierno y esto hace inviable cualquier programa o proyecto por excelente que sea. Aunado al poco interés que algunos funcionarios demuestran por los problemas ambientales, así como los habitantes, por lo que se hace necesario implementar políticas educativas desde diversos niveles para el cuidado del ambiente.

Esta disposición es esencial cuando alude a la protección de los elementos naturales de nuestro país, ya que permite la evaluación y programación de cómo debe usarse tanto el suelo como los demás recursos naturales, qué limitaciones se pueden presentar y finalmente obtener estrategias que permitan una adecuada planeación de las ciudades, en aras de un desarrollo sustentable. La tendencia que impera en los ordenamientos jurídicos de las entidades federativas es aquella que lo considera como el proceso que busca definir el tipo de uso de suelo y las actividades productivas que son compatibles con la protección al ambiente, en una determinada extensión de territorio, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los elementos naturales. Desde otro punto de vista es el proceso de planeación dirigido a evaluar y programar o definir y regular el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el

⁴⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p. 256.
<http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.gob.mx/documentos/planes-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2007-2012>
gDw&usg=AFQjCNFiAcOucshLZ894Q3AFsJC_t5ZNw

territorio para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente.

Al respecto surgen en las entidades federativas normas de carácter administrativo que regulan el ordenamiento territorial, teniendo como finalidad la conservación del equilibrio ecológico y así encontramos⁴¹: leyes ambientales, de planeación, de desarrollo urbano, de asentamientos humanos y en el menor de los casos se legisla en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano.

Se desprende de la norma ambiental⁴² que para la formulación del ordenamiento ecológico se deben respetar determinados criterios, entre los

⁴¹ Para mayor información consultar la página www.diputados.gob.mx/leyinfo/gobiernos.htm
Aguascalientes: Ley de Protección Ambiental; **Baja California:** Ley de Protección al Ambiente y Ley de Desarrollo Urbano, Ley de Urbanización; **Baja California Sur:** Ley de Desarrollo Urbano; **Campeche:** Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y Ley de Asentamientos Humanos; **Coahuila:** Ley Ambiental y Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano; **Colima:** Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable y Ley de Asentamientos Humanos; **Chiapas:** Ley Ambiental y Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano; **Chihuahua:** Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; **Distrito Federal:** Ley Ambiental y Ley de Desarrollo Urbano; **Durango:** Ley Ambiental y Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano; **Guanajuato:** Ley de Desarrollo Urbano, Ley para la Protección y Preservación del Ambiente; **Guerrero:** Ley Ambiental; **Hidalgo:** Ley para la Protección al Ambiente; **Jalisco:** Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y Ley de Desarrollo Urbano; **Estado de México:** Código Administrativo, Código para la biodiversidad del Estado; **Michoacán:** Ley de Ordenamiento Ecológico; **Morelos:** Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos; **Nayarit:** Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano; **Nuevo León:** Ley Ambiental, Ley de la Agencia de Protección al medio ambiente y recursos naturales y Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano; **Oaxaca:** Ley de Desarrollo Urbano; **Puebla:** Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable, Ley de Desarrollo Urbano Sustentable; **Querétaro:** Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Código Urbano; **Quintana Roo:** Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, Ley de Asentamientos Humanos; **San Luis Potosí:** Ley de Desarrollo Urbano; **Sinaloa:** Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Desarrollo Urbano; **Sonora:** Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Desarrollo Urbano; **Tabasco:** Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Ley de Asentamientos Humanos; **Tamaulipas:** Ley de Protección Ambiental para el desarrollo Sustentable, Ley para el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; **Tlaxcala:** Ley de Ecología y de Protección al Ambiente, Ley de Ordenamiento Territorial; **Veracruz:** Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Desarrollo Regional y Urbano, Ley de Asentamientos Humanos; **Yucatán:** Ley de Protección al Ambiente, Ley de Asentamientos Humanos y **Zacatecas:** Ley de Asentamientos Humanos, entre otros ordenamientos creados ad hoc.

⁴² Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículo 19.- En la formulación del ordenamiento ecológico se deberán considerar los siguientes criterios: I.- La naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción; II.- La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes;

que se señalan: tomar en cuenta el equilibrio que debe imperar entre los asentamientos humanos y las condiciones ambientales. Se reserva a la Federación, la formulación, aplicación y evaluación del ordenamiento general y el marino, pero además tiene algunas prescripciones sobre los ordenamientos ecológicos regional y local que son específicos de los Estados, como se aprecia en su artículo 19 BIS, donde se indica que tal ordenamiento se llevará a cabo a través de los programas: I.- General del Territorio; II.- Regionales; III.- Locales, y IV.- Marinos.

V. URBANISMO RACIONAL Y SUSTENTABLE EN TABASCO

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco⁴³ en el artículo 4, segundo párrafo determina que *"en el Estado de Tabasco toda persona tiene derecho a un ambiente saludable y equilibrado. Las autoridades instrumentarán y aplicarán, en el ámbito de su competencia, planes, programas y acciones destinadas a la preservación, aprovechamiento racional, protección y resarcimiento de los recursos naturales, la flora y la fauna existentes en su territorio, así como para prevenir, evitar y castigar toda forma de contaminación ambiental"*.

Se contemplan diversas facultades para los Municipios (artículo 65, fracción VIII)⁴⁴ entre las cuales podemos citar: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación de planes de desarrollo urbano municipal; b) participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional..., d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; f) otorgar licencias y permisos para construcciones; g) participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la

III.- Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales; IV.- El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales; y V.- El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades.

⁴³ www.tsj-tabasco.gob.mx

⁴⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0CEoQFjAI&url=http%3A%2F%2Fcompilacion.ordenjuridico.gob.mx%2Fobtenerdoc.php%3Fpath%3D%2FDocumentos%2FESTADO%2FTABASCO%2Fo217537.doc%26nombreclave%3Do217537.doc&ei=G-4MVPqWO4L68AGdwoGwDw&usg=AFQjCNEZT6zrY_j8pJO8id98PzJkz_Nn6w

elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia. Además que los planes municipales deberán prever, los Programas de Desarrollo Urbano Municipal, la creación y administración de reservas territoriales; el control y vigilancia de la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la creación y administración de zonas de reserva ecológicas... Una vez aprobado por el Ayuntamiento el Plan Municipal y los Programas que de él se deriven, serán obligatorios para toda la administración municipal en el ámbito de sus respectivas competencias.

En cuanto a los diversos planes y programas estatales en la materia, es una obligación que los estados deben cumplir para el buen desarrollo de sus funciones, en virtud de la facultad otorgada a éstos para explotar sus propios recursos aplicando su política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control pero no perjudiquen a los recursos naturales. Así por ejemplo la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se efectuará a través de planes, ya sean estatales, municipales, así como programas estatales, municipales, de desarrollo urbano en sus diversas modalidades

Haciendo referencia a la **Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco**,⁴⁵ donde su objeto es regular el Ordenamiento Territorial y Urbano de manera sustentable, mediante el establecimiento de normas para planear, ordenar, modificar y regular el ordenamiento territorial en el Estado.

Entiende por acción urbanística, la rehabilitación de zonas urbanas; así como la introducción o mejoramiento de las redes de infraestructura, equipamiento y servicios públicos; y por asentamiento humano, el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran.

El numeral 12 considera que la planeación territorial sustentable, tiene como objetivo establecer directrices, definir estrategias, seleccionar alternativas y cursos de acción que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes del Estado a través de: el uso racional en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación, sin menoscabo del equilibrio ecológico y la calidad del ambiente; la adecuada distribución de la población y sus

⁴⁵ www.tsj-tabasco.gob.mx. Vigente a partir del 1 de enero de 2006, la cual se abroga la Ley de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de agosto de 1984.

actividades en el territorio; el ordenamiento urbano de la capital del Estado, cabeceras municipales y de las demás categorías de asentamientos humanos; zonificación y control de los usos y destinos del suelo; la prohibición de establecer asentamientos humanos irregulares, fraccionamientos y condominios al margen de la ley o en zonas que representen riesgos, entre otras estrategias.

El artículo 19, señala que el ordenamiento territorial sustentable constituye el proceso de planeación y regulación para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en el que se considere la ordenación, regulación, adecuación de sus elementos físicos, económicos y sociales y sus relaciones con el medio ambiente natural.

Los instrumentos para cumplir sus objetivos propuestos son: los Programas Estatal, Municipal y Regional de Desarrollo Urbano; y entre los Programas se indican: el Regional, el de Centro de Población, el Sectorial, los Parciales de Desarrollo Urbano; los de Zonas Conurbadas y las Declaratorias. (artículo 34 de la Ley).

En su artículo 267 contempla la clasificación de vivienda (sin definir cada una como lo contemplaba la legislación anterior)⁴⁶, I. Unifamiliar; II. Plurifamiliar; III. Conjuntos Habitacionales; IV. Condominio Horizontal y V. Condominio Duplex Vertical.

Esta ley contempla diversos capítulos entre los que podemos mencionar: imagen urbana: su mejoramiento y conservación; adecuación de facilidades para personas con discapacidad; estructura vial; fraccionamientos y condominios; prevención de asentamientos humanos en zonas vulnerables; vivienda; de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; del patrimonio natural y cultural entre otros.

En cuanto a la **Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Tabasco**⁴⁷, en su artículo 2 indica que tiene por objeto ordenar la planeación, fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en el Estado, así como establecer las normas conforme a las cuales el gobierno

⁴⁶ I. Unifamiliar; II. Bifamiliares: Vivienda Duplex Horizontal y Vivienda Duplex Vertical; III. Plurifamiliares: Vivienda Cuádruples, Vivienda en Hilera y Módulo de vivienda y IV. Conjunto habitacional: Multifamiliares.

⁴⁷ www.tsj-tabasco.gob.mx, diciembre 2005.

estatal ejercerá sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios y las demás que le confiere este ordenamiento.

Las acciones se enfocan a: I. Lograr la distribución equilibrada de los Asentamientos Humanos en el territorio de la entidad, II. Instituir los instrumentos de planeación que permitan el uso racional del suelo y la prestación adecuada de los servicios públicos; III. Mejorar la calidad de vida en los centros de población; IV. Armonizar la interrelación de la ciudad y el campo, distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del desarrollo socioeconómico; V. La efectiva participación de los ciudadanos en la resolución de los problemas que se generan en la vida comunitaria; VI. Incrementar la función social de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una justa distribución de la riqueza y VII. Regular el mercado de los inmuebles para evitar su excesiva concentración y especulación.

El artículo 16 se considera que la distribución equilibrada de los Asentamientos Humanos se regula por diversos planes y así tenemos: el Estatal de Desarrollo Urbano; los municipales, los que se elaboren con motivo de conurbación y los especiales (se realizan en conjunto autoridades estatales o municipales de otras entidades federativas), los planes son de tres tipos (artículo 30): rectores, directores y reguladores.

Se cuenta con la **Ley de Protección Ambiental del Estado de Tabasco**⁴⁸ que en su capítulo III, contempla el aspecto "De los Programas de Ordenamiento Ecológico Estatal y Municipal", donde el ordenamiento ecológico tiene por objeto contribuir a la definición de usos del suelo, de los recursos naturales y de las actividades productivas, para hacer compatible la conservación de la biodiversidad y del medio ambiente con el desarrollo regional.

Es de mencionar que el desarrollo económico y urbano incontrolado han constituido uno de los grandes problemas de los ecosistemas en el estado, ya que en ocasiones no hay un conocimiento de la diferencia entre explotar los recursos y utilizarlos sosteniblemente.

Otro ordenamiento jurídico es la **Ley de Usos de Agua del Estado de Tabasco**⁴⁹, que tiene por objeto promover la conservación, restauración, control y

⁴⁸ www.tsj-tabasco.gob.mx

⁴⁹ Ley publicada en el Suplemento "C" Periódico Oficial 6543 de fecha 25 de mayo de 2005, Decreto 069

regulación de las aguas de jurisdicción estatal, normar las acciones encaminadas a su explotación, uso racional, aprovechamiento, descontaminación, distribución e inspección, procurando en todo momento la preservación de su calidad para obtener un desarrollo integral sustentable, en beneficio de la población de la entidad, así como promover una adecuada prestación del servicio público. Normatividad que va ligada a la prestación de servicios públicos que el Estado debe proveer a los habitantes.

El **Programa de Ordenamiento Ecológico vigente del Estado de Tabasco**⁵⁰, que menciona diversos criterios a partir de los cuales lograr un ordenamiento ecológico sustentable.

En cuanto al volumen de población y teniendo como base datos del INEGI⁵¹, desde 1985 había una población de 134,956, llegando al 2010 a 2'238,603 habitantes. Lo anterior nos permite considerar que la población va en aumento y éstos hacen exigibles servicios públicos, así como vivienda, entre otros elementos. También estamos ante la presencia del incremento de fuentes contaminantes, sobre todo lo referente a la generación de residuos sólidos, que finalmente impactan en el ambiente.

Nos encontramos ante dos aristas de un mismo problema:

- a) La conservación y el cuidado del medio donde su disposición sea de forma sustentable, y
- b) La exigencia de la población de un espacio donde habitar y todos los servicios que le brinden una calidad de vida satisfactoria, entre ellos un empleo.

El crecimiento urbano se da de manera desordenada, con una concentración de la propiedad de la tierra, la actuación sin control del mercado de la vivienda e inmobiliario. Aunado al creciente deterioro del patrimonio ambiental e histórico, insuficiente distribución del agua, deficiencia de los transportes públicos, incapacidad de manejar desechos sólidos y líquidos, contaminación del aire, agua (superficiales y subterráneas), imposibilidad de resolver la problemática de asentamientos irregulares en zonas de alto riesgo y

⁵⁰http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fsernapam.tabasco.gob.mx%2Fsites%2Fall%2Ffiles%2Fsites%2Fsernapam.tabasco.gob.mx%2Ffiles%2FPOET2013.pdf&ei=b_sMVLzhBMnS8AGaj4HADw&usq=AFQjCNGjGhegXE-YSNXB1X0-RYJXWHZByw

⁵¹ <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo148&s=est&c=29192>

desaparición de áreas verdes en la zona urbana. Resultando un proceso de degradación de la calidad de vida.⁵²

La pregunta es en cuanto al crecimiento urbano ¿dónde estará ubicada la población?, si estamos rebasando nuestros límites territoriales.

Según datos al 2010 del Consejo Nacional de Población⁵³, Tabasco en el renglón de marginación presenta los siguientes índices: bajo: Jalpa de Méndez, Nacajuca, Paraíso y Emiliano Zapata con el 14.1%; el municipio de Centro tiene marginación muy baja con el 28.6% y los 12 municipios restantes presentan marginación media con el 57.3%.

En las últimas décadas en Tabasco, existe tendencia de continuar construyendo cientos de casas que por sus dimensiones a corto plazo serán inadecuadas para albergar en medianas condiciones a cualquier familia compuesta de padres y dos o tres hijos. Un punto a resaltar es definir cuáles deben ser las condiciones para establecer una vivienda de interés social y que brinde frutos a futuro, una vivienda donde habiten sin restricciones los padres y los hijos. Que se construyan habitaciones que brinden los servicios básicos a las familias y por ende, se logre la conservación del ambiente.

En particular la vivienda de interés social, es insegura debido a los materiales usados en su construcción, presentando deterioros, lo que provoca demandas y pérdidas de tiempo aunado a la generación de gastos por los deterioros que presentan las construcciones.

“Durante las próximas dos décadas la demanda de vivienda ascenderá a unas 880 mil por año, cifra que contrasta con la actual oferta formal de cerca de 250 mil viviendas/año. Esta brecha entre las necesidades y la oferta de mercado señala que la informalidad y la autoconstrucción seguirán comprometiendo la calidad ambiental de nuestras ciudades, entre otras consecuencias sociales.⁵⁴

⁵² ibidem, p. 12-13

⁵³ www.inegi.mx

⁵⁴ La gestión ambiental en México,

http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2FjError! Referencia de hipervínculo no válida. nts%2F06_otras%2FGestion_Ambiental.pdf&ei=DxMNVK-AO4Sp8QGj2YHYDw&usg=AFQjCNFP955nOap4H8vJhD1Hk8l0lmeAzw

El ambiente continúa soportando la expansión de las ciudades, un ejemplo es el municipio de Centro que ha tenido que ampliar su zona urbana hacia villas, comunidades, rancherías, con el consecuente costo ambiental y económico que esto origina. A orilla de los ríos, lagunas o mar, los espacios que se habitan representan riesgos, pero debido al escaso recurso económico, se asientan en estos terrenos, donde vemos refugios construidos de manera insegura.

"Una ciudad se considera todavía como un centro de oportunidades, un lugar para mejorar las condiciones de vida o las de nuestros hijos. Es una red, un centro, una posibilidad de sobrevivir que quizás no exista en el ámbito rural. Es en parte la razón por la cual, a pesar de la contaminación y la tensión, y del riesgo que se corre, en las décadas venideras casi la mitad de la población mundial vivirá en centros urbanos. Para urbanizar correctamente hay que tratar de reducir el conjunto de las emisiones de gases de efecto invernadero. Los encargados de la política pueden mitigar los efectos nefastos del crecimiento urbano sobre el clima global..."⁵⁵

Como quedó asentado líneas antes, el derecho urbanístico está estrechamente ligado con las normas que protegen el medio ambiente, por lo que podemos asegurar que son inseparables. Al respecto Raúl Brañes⁵⁶ dice: "el derecho de la tecnosfera concentra su atención en la ordenación del ambiente construido, pero con el propósito de que esa ordenación sea apropiada para la existencia del hombre y la protección de la naturaleza."

Los habitantes de un territorio modificarán el medio ambiente, para obtener lo necesario que le permita subsistir, pero debe existir armonía entre el hombre y los recursos naturales. Por lo tanto hablar de urbanismo racional y sustentable, es tomar en cuenta que las acciones que se originen con motivo de los asentamientos humanos no provoquen riesgos o daños al medio ambiente.

CONCLUSIONES:

La ordenación del territorio es una herramienta para combatir la pobreza de los territorios, de comunidades y de individuos, por lo que la urbanización de las ciudades es un proceso que debe estudiarse cuidadosamente. El urbanismo es el orden de las cosas para servir a los seres vivos.

⁵⁵ www.wmo.ch/web/Press/citiesssp.html

⁵⁶ Brañes, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, 2004, p. 543.

El incremento de la población necesita ocupar grandes superficies de territorio donde tal asentamiento debe ser mediante la ordenación ecológica del territorio, que es la base para una adecuada planificación por parte de quienes tienen esta responsabilidad. Procurar a partir de que se conozca el territorio, planear su ocupación y transformación, pero siempre que se realice de una forma racional y sustentable.

El ordenamiento territorial es un proceso fundamental y básico de la planeación, para lograr el cuidado de los recursos naturales que conforman el Territorio y así aparece la llamada *urbanización*, donde mediante el conocimiento de las ciudades, se pueda lograr que los asentamientos humanos disfruten de condiciones adecuadas para realizar sus actividades y poder lograr un mejor desarrollo.

Las ciudades seguirán desarrollándose, incluso algunas ya están ampliando sus límites, otras lo harán en un futuro próximo, pero que se realice de manera racional y organizada.

La solución no está en continuar expandiendo las ciudades, sino atacar las causas y entre ellas el control de la población hacia las ciudades, dar mayor importancia a los territorios rurales, que los habitantes tengan lo necesario para no ilusionar vivir en las ciudades en donde en ocasiones no existen todas las oportunidades que ellos pretendían y es allí el origen de los grupos marginados y por ende, se provoca deterioro de recursos naturales, ya que no existe una planificación correcta y adecuada de estos asentamientos irregulares.

Es necesario planear el ordenamiento ecológico del territorio, siendo necesaria la capacitación y participación de especialistas a quienes se encomienda tales funciones. El territorio tiene un límite en el tamaño de población que puede soportar y éste se establece por la cantidad de recursos naturales que tiene.

En los Estados Unidos Mexicanos se han legislado importantes documentos relacionada con la ordenación ecológica del territorio, el desarrollo sustentable, acciones y aprovechamientos del uso de suelo de forma racional y por ende, de los asentamientos humanos. Tabasco de igual manera cuenta con diversos instrumentos jurídicos como su Constitución Política, leyes reglamentarias, reglamentos, acuerdos, planes y programas. Sin embargo, aún

falta mucho por hacer y sobre todo aplicar las normas adecuadamente para que hablemos de eficacia.

La meta es lograr la sustentabilidad del desarrollo estatal y nacional, mediante un uso racional de los recursos naturales.

BIBLIOGRAFÍA

- Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, 2ª ed, Fondo de Cultura Económica, 2000
- Carrión, Fernando, *La ciudad construida, urbanismo en América Latina*, FLACSO, Ecuador, 2001
- Curiel Casares, José Luis y Enrique Espinosa Gasca, *Planeación, manejo de recursos naturales y desarrollo sustentable*, SEMARNAP, PNUD., México, 1997
- González Márquez, José Juan, *Nuevo Derecho Ambiental Mexicano, (Instrumentos de política)*, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México, 1997
- García Ramos, Domingo, *Iniciación al urbanismo*, UNAM, México, 2da. Reimpresión, 1983.
- Gilmet, Hugo, *Urbanismo al eje. El plan de ordenamiento territorial y la bahía de Montevideo*, www.google.com
- Karam Quiñones, Carlos, *Revista Lex*, México, 3era. época, año VI, marzo 2002, número 81.

- Leff, Enrique, Comp., *Ciencias sociales y formación ambiental*, España, Fernández, Roberto, "Problemáticas ambientales y procesos sociales de producción del hábitat: territorio, sistemas de asentamientos, ciudades", Gedisa, 1994.
- Martín Mateo, Ramón, *Tratado de Derecho Ambiental*, España.
- ----- *Tratado de Derecho Ambiental*, España, vol III, p. 379 y Corbata, José Carlos, El derecho penal ambiental, 7 de marzo de 2001. www.altavista.com
- Massiris Cabeza, Ángel, Ordenamiento Territorial y Procesos de Construcción Regional, <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/1.htm>
- Pérez Efraín, *Derecho ambiental*, McGrawHill, Colombia, 2000.
- Sáenz de Pipaón y Mengs, Javier, *Tratamiento penal del espacio: el territorio, el suelo, la ciudad. ¿Globalización o reinención de lo local?*, España, COLEX, 2003.
- Martínez Mejía, Wendy, *Derecho Penal del Medio Ambiente*, Coord. Marco Antonio Besares Escobar, Escuela Nacional de la Judicatura, Santo Domingo, República Dominicana, 2002, www.judicatura.gov.do
- E:\Instituto Nacional de Ecología.htm, Vargas Hernández, José Manuel, *Desarrollo de la legislación ambiental en México*.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- www.diputados.gob.mx/leyinfo/gobiernos.htm
- www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legiscd.htm.
- www.congresotabasco.gob.mx, Mayo de 2006.
- www.tsj.tabasco.gob.mx
- www.ecosur.mx, Revista ecodesarrollo, no. 24., pp. 8 y10.
- La Carta de Atenas es un manifiesto urbanístico redactado en el IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) celebrado a bordo del *Patris II* en 1933 en la ruta Marsella-Atenas-Marsella,

http://es.wikipedia.org/wiki/Carta_de_Atenas, Veáse también el comentario de Le Corbusier en: http://www.ddooss.org/articulos/textos/Le_Corbusier_Atenas.htm.

- <http://www.eurosur.org/OLEIROS/Estbul.9%BA.html>
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p. 256. <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.semarnat.gob.mx%2Ftemas/ordenamiento-ecologico>
Error! Referencia de hipervínculo no válida.
<http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.semarnat.gob.mx%2Ftemas/ordenamiento-ecologico>
- Cfr. www.altavista.com. Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, p. 273.
- Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, publicado en el Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 7 de septiembre de 2012, <http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamiento-ecologico>
- <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.semarnat.gob.mx%2Ftemas/ordenamiento-ecologico>
Error! Referencia de hipervínculo no válida.
<http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.semarnat.gob.mx%2Ftemas/ordenamiento-ecologico>
- <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo148&s=est&c=29192>
- www.inegi.mx
- La gestión ambiental en México, <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.semarnat.gob.mx%2Ftemas/ordenamiento-ecologico>
Error! Referencia de hipervínculo no válida.
<http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.semarnat.gob.mx%2Ftemas/ordenamiento-ecologico>
- www.wmo.ch/web/Press/citiessp.html