

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, EN MATERIA DE CAMBIOS DEL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO NACIONAL, SUSCRITA POR EL DIPUTADO DAVID ORIHUELA NAVA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El que suscribe, David Orihuela Nava, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos; artículo 55, fracción II, y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta decreto por el que se adicionan y reforman diversos artículos de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, en materia de cambios al ordenamiento ecológico del territorio nacional, la cual se fundamenta bajo la siguiente

Exposición de Motivos

Planteamiento del problema

La presente Iniciativa de reformas a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente (LGEEPA) se enfoca en tres aspectos específicos:

1. La incorporación dentro de la ley de las regiones prioritarias para la sustentabilidad ambiental de las ciudades;
2. Consolidar la democracia participativa en el tema ambiental; y
3. Fortalecer los instrumentos de ordenamiento ecológico territorial en los diversos niveles de gobierno, e incorporar el ordenamiento por cuencas.

Las regiones prioritarias para la sustentabilidad ambiental de las ciudades requieren de un marco jurídico debido a que la prosperidad actual y futura de ellas y de México está en riesgo: un número creciente de ciudades experimenta deficiencias hídricas por el desordenado crecimiento urbano, que invade las áreas naturales circundantes que brindan a las urbes numerosos servicios ambientales, entre los que destaca el abasto de Agua.

Áreas naturales como, por ejemplo, las barrancas del norponiente de Morelos, *La Primavera* aledaña a Guadalajara, el *Molino de San Roque* y el *Cerro de la Galaxia* contiguos a Xalapa, están siendo carcomidas por un cambio de uso de suelo que compromete la viabilidad hídrica de las ciudades. Y mientras el incremento de la población y las necesidades de agua crecen día a día, no así la disponibilidad y calidad de este recurso, que va en decremento.

A manera de ejemplo, las zonas metropolitanas de Ciudad de México, Toluca, Cuernavaca y Pachuca dependen del *Bosque de Agua* que alimenta los 10 acuíferos que escasamente abastecen del líquido vital a 32 millones de habitantes: **la cuarta parte de la población de la República Mexicana**. En pocos lugares del mundo, tantas personas dependen de un bosque tan pequeño.

Las áreas naturales contiguas a las ciudades son el único amortiguamiento contra las contingencias ambientales y el cambio climático. Sus servicios ambientales son todos **insustituibles**, gratuitos y cada vez más precarios.

Es de vital importancia reconocer en la legislación mexicana a las **Regiones prioritarias para la sustentabilidad ambiental de las ciudades**, y dotarlas de recursos para su conservación mediante la creación de un Fondo Ambiental.

Lo anterior sólo es posible a partir de incorporar nuevas formas de democracia participativa en el tema ambiental. Dados los vicios impuestos por el afán neoliberal de explotar el territorio nacional en beneficio de intereses transnacionales, sin importar sus consecuencias para las generaciones actuales y futuras, los cambios requeridos para que el marco institucional mexicano efectivamente favorezca el desarrollo sustentable están estrechamente vinculados con la democracia participativa.

Un vicio característico del Estado neoliberal es que la autoridad es juez y parte en la definición de los contenidos de la utilidad pública y la asignación de los recursos sociales y naturales de la nación. Esto ha llevado a la aprobación de programas y proyectos de capital transnacional con fuerte impacto degradante para el ambiente. Hoy, millones de afectados ambientales enfrentan las consecuencias del vicio neoliberal,

siendo que, ante las perturbadoras incertidumbres por el cambio climático, los escenarios ambientales se perfilan catastróficos.

En materia ambiental, pasar de una democracia representativa a una democracia participativa significa facilitar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre la gestión del territorio, incluyendo por supuesto a pueblos originarios, dueños y poseedores de la tierra, investigadores y académicos. La Ley mexicana exige la cooperación social, y adjudica a todos los habitantes de la República Mexicana la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico. Se trata claramente de una responsabilidad jurídica de todos los mexicanos.

La planificación y gestión del territorio es un tema estratégico para la protección del ambiente y el desarrollo sustentable, por lo que la toma de decisiones al respecto debería de generarse con bases técnico-científicas. Sin embargo, actualmente se realiza por instancias de gobierno, como los cabildos a nivel local o por secretarías estatales, cuyo personal suele no contar con la adecuada capacidad o asesoría técnico-científica, y es frecuentemente removido de sus cargos. México no puede seguir rigiéndose por decisiones cortoplacistas del funcionario en turno que afectan de manera irreversible el territorio.

Es de importancia *vital*, que exista un contrapeso de participación ciudadana y académica en las instituciones que toman las decisiones sobre el uso del territorio, en coordinación y suma de esfuerzos con las autoridades federales, estatales y municipales. Lo que se propone aquí es un distanciamiento del fetiche centralista de los gobiernos anteriores.

Las instituciones públicas que deben de reformarse para la toma de decisiones sobre la planificación y uso del territorio son los Comités de Ordenamiento Ecológico Territorial Local, Regional, por Cuenca y Nacional. La obligatoria participación ciudadana en éstos debe de incluir a miembros distinguidos de la sociedad que hayan tenido una actuación relevante y públicamente reconocida en el quehacer ambiental.

Para remediar el vicio del antiguo régimen, la Cuarta Transformación llega para construir mediante democracia participativa las condiciones de virtud republicana y democrática.

Argumentación

La presente iniciativa de reformas a la LGEEPA propone cambios relativos al ordenamiento ecológico del territorio, con el fin de reforzar su carácter de instrumento de política ambiental y combinándolo con instrumentos que regulan al agua y al territorio, y su carácter de instrumento regional de coordinación y planeación integral en los siguientes rubros:

- a. Creación de una nueva categoría, el Ordenamiento Ecológico Territorial POR CUENCA;

b. Remediar contradicciones alineando los diversos ordenamientos territoriales con el Ordenamiento Ecológico Territorial por Cuenca; y

c. Mandatar la obligatoria creación y el funcionamiento de Comités de Ordenamiento Ecológico Territorial en todos los niveles de gobierno.

Actualmente los ordenamientos ecológicos territoriales son por límites políticos, siendo que los procesos naturales no se circunscriben a éstos: lo que acontece río arriba repercute en lo que sucede aguas abajo. Los estados y municipios están vinculados por el ciclo y flujo del agua a lo largo de la cuenca, por las aguas superficiales y subterráneas.

Lo más sano es que el ordenamiento ecológico territorial sea prioritariamente por cuencas hidrológicas, no sólo por límites políticos. A nivel nacional, entre los expertos que trabajan temas de medio ambiente, existe un clamor para que las cuencas sean el elemento rector en la planificación y gestión del territorio, para que éste se conceptualice con base en sus límites naturales. Para esto, es necesario crear en la legislación mexicana la categoría de Ordenamiento ecológico territorial por cuencas.

Esto remediaría uno de los grandes problemas en la gestión del territorio: la falta de congruencia entre los diversos tipos de ordenamiento, sea ecológico o urbano, y de éstos con los Planes de desarrollo urbano, industrial, económico y agropecuario. Estas contradicciones generan todo tipo de confusiones, conflictos, ineficiencias, corrupción, costos innecesarios y pérdidas de riqueza natural.

Para que los ordenamientos ecológicos territoriales regionales, estatales y locales tengan congruencia entre sí, se necesita vincularlos y supeditarlos a los ordenamientos *por cuenca*.

Por otra parte, a pesar de que el ordenamiento ecológico del territorio, a nivel local, está mandado por ley, son pocos los municipios que los han realizado. En consecuencia, tenemos un desarrollo anárquico. La elaboración, revisión y actualización de los Programas de Ordenamiento Ecológico Territoriales no debe de ser discrecional, sino obligatoria y vinculante para los tres niveles de gobierno y para poder extenderse a regiones de coordinación y planificación a nivel cuenca.

Por ello es indispensable la creación, a nivel federal, estatal y municipal, de Comités de Ordenamiento Ecológico Territorial paritarios, cuyas decisiones sean vinculantes para las autoridades ejecutivas.

Las reformas legislativas aquí propuestas buscan garantizar la viabilidad del país a través de la protección de nuestra deslumbrante herencia natural y de sus servicios ambientales. De éstos depende nuestra estabilidad social, económica y política. De lo que ocurra con nuestro patrimonio natural depende nuestro futuro.

Por lo anterior someto a consideración de esta asamblea, el siguiente Proyecto de:

Decreto

Se adicionan y reforman diversos artículos de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, en materia de cambios al ordenamiento ecológico del territorio nacional.

Artículo Único. Se reforman los artículos **1o** fracción IX; **2o** fracción I; **3o** fracción XXXI y XXXVI; **19 bis III**; **20 bis 1**, bis 2 y bis 3 fracción III, bis 5 fracción III; **22 Bis** fracción V; **88** párrafo I; **89** fracción VII; **91**; **157**; **159**; *se adicionan una fracción al artículo 3*; **20 bis 3** fracción IV; **20 bis 8**; **20 bis 9**; **20 bis 10**; **88** fracción VII.

Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Título Disposiciones Generales

Primero

Capítulo Normas Preliminares

I

Artículo 1

(I a VIII)

IX. El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y **las Instituciones académicas y de investigación**, los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y

Artículo 2 (...)

I. El ordenamiento ecológico del territorio nacional en los casos previstos por ésta y las demás leyes aplicables, así como **la integración a éste de planes y programas de desarrollo urbano, desarrollo económico, de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, de ordenamiento ecológico regional y de ordenamiento ecológico por cuenca, considerando las disposiciones normativas establecidas de competencia concurrente o exclusiva en los tres órdenes de gobierno.**

II. El establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas, de las zonas de restauración ecológica, **regiones prioritarias para la conservación de la biodiversidad, regiones prioritarias para la sustentabilidad ambiental de las ciudades, regiones hidrogeológicas prioritarias, las acciones necesarias para garantizar la seguridad hídrica y ambiental, a través del reconocimiento y manejo de las regiones para la viabilidad y el desarrollo sustentable, así como la creación y aplicación de mecanismos de financiamiento, y pago por servicios ambientales.**

(III a V)

Artículo 3 (...)

(I a X)

X Bis. Cuenca: La región ecológica que es considerada como unidad de gestión social, ambiental e hidrogeológica, incluye a los ecosistemas, los acuíferos y a las comunidades que ahí habitan.

(XI a XXX)

XXXI. Región ecológica: La unidad del territorio nacional que comparte características ecológicas comunes y con diversos grados de conservación. Puede contener áreas naturales protegidas, zonas de restauración ecológica, áreas prioritarias para el desarrollo sustentable y de protección de cuencas, regiones prioritarias para la sustentabilidad ambiental de las ciudades, corredores biológicos. Las regiones ecológicas se considerarán como unidades de gestión ambiental y participarán de forma coordinada los tres órdenes de gobierno y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus

respectivas competencias, en colaboración con las instituciones académicas y de investigación, los sectores social y privado.

(XXXII a XXXV)

XXXVI. Servicios ambientales: los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas, necesarios para el funcionamiento del sistema natural y biológico en su conjunto, y que proporcionan beneficios que incluyen valores, bienes y servicios para el ser humano, como son, entre otros, la protección del suelo, subsuelo, del recurso hídrico, de los acuíferos y cuencas, de la biodiversidad, la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, y la belleza escénica o paisaje.

(XXXVI a XXXIX)

Artículo 19 Bis. – (...)

I. y II. (...)

III . Por Cuencas;

Artículo 20 Bis 1. La Secretaría apoyará técnicamente la formulación y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico regional, ordenamiento ecológico local y ordenamiento ecológico por cuenca hidrográfica , de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.

Las entidades federativas y los municipios podrán participar en las consultas y emitir las recomendaciones que estimen pertinentes para la formulación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio, de ordenamiento ecológico marino, y los programas de ordenamiento ecológico por cuencas hidrográficas .

Los programas de ordenamiento ecológico regional, ordenamiento ecológico por cuenca y ordenamiento ecológico local, contarán con comités de ordenamiento ecológico territorial, como órganos de participación social, y espacios de concertación, colaboración, transparencia y rendición de cuentas. Para su integración la Secretaría, las entidades federativas, los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México promoverán la participación de personas, organizaciones, grupos e instituciones de los sectores público, privado, social, académico y de investigación, con el fin de lograr la congruencia de planes, programas y acciones sectoriales en el área de estudio, así como para resolver los conflictos ambientales y promover el desarrollo sustentable.

Los comités a que hace referencia el presente artículo, se ajustarán a lo que se determine en los convenios de coordinación y concertación respectivos, serán paritarios (máximo 50% representantes gubernamentales y mínimo 50% de representantes de instancias no gubernamentales). Los acuerdos de estos comités serán vinculantes a las políticas públicas, los planes, programas y presupuestos de las autoridades ejecutivas correspondientes en materia de ordenamiento ecológico territorial.

En los presupuestos anuales de los tres niveles de gobierno se asignarán recursos para el funcionamiento de los Comités de ordenamiento ecológico territorial y de los Consejos de Desarrollo Sustentable.

Artículo 20 Bis 2. (...)

(...)

Cuando un programa de ordenamiento ecológico regional y/u **ordenamiento ecológico por cuenca** incluya un área natural protegida competencia de la Federación, o parte de ella, el programa **se elaborará y aprobará** en forma conjunta por la Secretaría y los gobiernos de las entidades federativas, municipios, o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y **los Comités de Ordenamiento Ecológico Territorial correspondientes**, en que se ubique, según corresponda.

Artículo 20 Bis 3. (...):

I a III (...);

IV. Existirá congruencia entre los programas de ordenamiento ecológico marinos, en su caso, y general del territorio, con los programas de ordenamiento ecológico regionales, y de estos últimos con los ordenamiento ecológico territorial por cuencas hidrográficas;

Artículo 20 Bis 5. (...):

I a II;

III. Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, mediante las cuales se regulen los usos del suelo, se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población. **En los programas de ordenamiento ecológico local del territorio se establecerán límites geográficos que indiquen el avance máximo hasta donde se pueden extender los centros de población.** Cuando en dichas áreas se pretenda la ampliación de un centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano, **se cumplirá** lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico respectivo, el cual sólo podrá modificarse mediante el procedimiento que establezca la legislación local en la materia;

Artículos 20 Bis 6 a 7

Artículo 20 Bis 8. La Secretaría promoverá el proceso de consulta, socialización y participación de las comunidades indígenas y de los dueños y poseedores de la tierra en los procesos de elaboración, observancia, revisión y modificación de los ordenamientos ecológicos territoriales, ordenamientos ecológicos regionales y ordenamientos ecológicos por cuencas, así como en la planificación y conservación de regiones ecológicas prioritarias.

Artículo 20 Bis 9. La Secretaría formulará, expedirá y ejecutará, en coordinación con las Dependencias competentes, programas de ordenamiento ecológico por cuencas hidrográficas. Estos programas tendrán por objeto el establecer los lineamientos y previsiones a que se sujetará la preservación, restauración, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales existentes en las cuencas, así como regular que los desarrollos de actividades productivas no impacten negativamente a la biodiversidad, al agua y en general al ambiente, y se proteja la base de los recursos naturales y el ciclo hidrológico que dan sustento a dichas actividades.

Artículo 20 Bis 10. Los programas de ordenamiento ecológico por cuencas contendrán, por lo menos:

I. La delimitación precisa del área geográfica que abarcará el programa;

II. La determinación de las zonas ecológicas a partir de las características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales en ellas comprendidas, así como el tipo de actividades productivas que en las mismas se desarrollen, y

III. Los lineamientos, estrategias y demás previsiones para la preservación, protección, restauración, y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, y en especial de los ciclos hidrológicos, así como la realización de actividades productivas y demás obras o actividades que puedan afectar el agua superficial y subterránea y los ecosistemas respectivos.

En la determinación de tales previsiones se considerarán los criterios establecidos en esta Ley, las disposiciones que de ella se deriven, los tratados internacionales de los que México sea parte, y demás ordenamientos que regulen la materia.

Artículos 21 a 22.

Artículo 22 Bis. – (...)

I a IV (...)

V. El establecimiento, manejo y vigilancia de áreas naturales protegidas, zonas de protección y preservación de las áreas naturales protegidas, de las zonas de restauración ecológica, las regiones hidrológicas prioritarias, el manejo integral de las cuencas hidrológicas, las regiones prioritarias para la sustentabilidad ambiental de las ciudades por su aporte de servicios ambientales.

Los mecanismos previstos en el presente artículo serán considerados para proyectos, acciones o actividades dirigidas a la protección, conservación o ampliación de servicios ambientales y promoción del desarrollo rural, a través de la aplicación de los instrumentos de política ambiental.

VI a VII

Artículos 23 al 87 (...)

Artículo 88. Para el aprovechamiento sustentable del agua y los ecosistemas acuáticos, **las Regiones Prioritarias para la Sustentabilidad Ambiental de las Ciudades, las áreas prioritarias para el desarrollo sustentable y las cuencas de regiones naturales estratégicas para la viabilidad y el desarrollo sustentable de las regiones hidrogeológicas prioritarias, así como en las acciones necesarias para garantizar la seguridad hídrica y ambiental de las ciudades,** se considerarán los siguientes criterios:

I a IV

V. En todo el proceso de diseño, planeación, observancia, seguimiento y evaluación de los programas de manejo de cuencas y de las Regiones Prioritarias para la Sustentabilidad Ambiental de las Ciudades participarán los dueños y poseedores de la tierra, pueblos indígenas, ejidos, comunidades agrarias, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, y demás personas interesadas.

Artículo 89. (...):

I a VI

VII. Las previsiones contenidas en los Programas de Manejo Integral de Cuenca, los Programas de las áreas naturales protegidas, los programas de ordenamiento ecológico del territorio, los programas de las Regiones Prioritarias para la Sustentabilidad Ambiental de las Ciudades, así como en los programas para el desarrollo urbano de las entidades federativas, de los municipios, y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México respecto de la política de reúso de aguas, protección de acuíferos, conservación de suelo y agua, preservación y restauración de los ecosistemas objeto de los mismos;

VIII a XII

Artículo 91. El otorgamiento de concesiones de agua superficial o subterránea o de las autorizaciones para afectar el curso o cauce de las corrientes de agua, de los acuíferos, el aprovechamiento, control de extracción y uso de aguas del subsuelo, se sujetará a los criterios ecológicos contenidos en la presente Ley y demás disposiciones legales aplicables, así como en los Programas de Manejo Integral de Cuenca.

Los Programas de Manejo Integral de Cuenca contarán con sus respectivos programas de ordenamiento ecológico territorial por cuenca, sub cuenca o microcuenca, y éstos serán la base para la elaboración y observancia de los ordenamientos ecológicos territoriales locales de los municipios que la integren.

Los Programas de Manejo Integral de Cuenca considerarán:

I. A la Cuenca como región ecológica y como la unidad de gestión territorial para integrar los marcos legales, de los tres órdenes de gobierno y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y los programas de ordenamiento urbano y territorial;

II. La elaboración o actualización de los Programas de ordenamiento ecológico local de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México obligatoriamente considerarán para su ejecución a los Programas de manejo integral de cuenca;

III. La asignación de recursos en los presupuestos anuales de los tres niveles de gobierno para la realización y gestión de dichos Programas de manejo integral por Cuenca;

IV. Para la formulación elaboración, vigilancia, seguimiento y evaluación se requiere la participación social de conformidad con los principios que establece la presente Ley y demás disposiciones legales aplicables;

V. Para la reforma, cambio, modificación, adición o derogación de los Programas de manejo integral de Cuenca se seguirán los mismos procedimientos que para su creación;

VI. Las obras o actividades que contravengan a los Programas de Manejo Integral de Cuenca serán impugnados de conformidad con lo que señala el artículo 180 de la presente Ley,

Los Programas de manejo integral de Cuenca se elaborarán conforme al Reglamento de la presente Ley en materia de planificación y manejo integral de cuenca que para el efecto emita la Secretaría y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Artículo 91 Bis. - Los convenios o acuerdos de coordinación y colaboración administrativa intersectorial para el establecimiento y observancia de los Programas de manejo integral de cuenca se llevarán a cabo de conformidad con lo que señalan los artículos 12 y 13 de la presente Ley y lo que establezcan las demás disposiciones legales en el ámbito de las respectivas competencias.

Los convenios de coordinación establecerán la creación de un Fondo Ambiental por Cuenca para el financiamiento y ejecución del Programa de manejo integral de cuenca, así como los mecanismos de participación fiscal y aportación de recursos.

Es obligatoria la creación de Comités de ordenamiento ecológico territorial por cuenca. Su creación y funcionamiento considerarán los principios de participación ciudadana y consulta pública de conformidad con las disposiciones legales aplicables y los que se determinan en el Reglamento en materia de Ordenamiento Ecológico.

Artículo 157. El Gobierno Federal **promoverá** la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.

Artículo 159. (...).

(...)

La Secretaría promoverá que los tres niveles de gobierno establezcan instancias de participación ciudadana en la toma de decisiones estratégicas en materia ambiental. Para ello la Secretaría creará y hará funcionar el Comité de Coordinación Intersectorial para el Desarrollo Sustentable del País. Este comité será paritario y sus acuerdos serán vinculantes a las políticas, planes, programas y presupuestos del gobierno federal en materia ambiental y de desarrollo sustentable.

La Secretaría gestionará que los estados y municipios establezcan y hagan funcionar comités de Participación Intersectorial para el Desarrollo Sustentable de sus demarcaciones, cuyos acuerdos serán vinculantes para los poderes ejecutivos estatales o locales, según correspondan, respecto a las políticas, planes, programas y presupuestos de los gobiernos estatales o locales en materia ambiental y de desarrollo sustentable. Estos comités serán paritarios.

Artículos Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La secretaría, estará obligada a subir en su portal de Internet toda la información sobre el Fondo Ambiental, su Presupuesto anual y el ejercicio del mismo, sin dilación alguna.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de enero de 2020.

Diputado David Orihuela Nava (rúbrica)