



"2016, AÑO DEL FOMENTO A LA LECTURA Y A LA ESCRITURA"

GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

517-3182XII

San Raymundo Jalpan, Oaxaca, a 25 de enero de 2016.

DIP. ADOLFO TOLEDO INFANZÓN
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA.

La que suscribe, **DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ** integrante de la Sexagésima Segunda Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Oaxaca, de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 50 fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Oaxaca y 67 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Oaxaca, someto a la consideración de esta soberanía para efectos de análisis, discusión y en su caso aprobación, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 8 Y 9 DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO DEL ESTADO DE OAXACA**, bansándome al tenor de las siguientes

CONSIDERACIONES

La planificación en materia ambiental, es un punto de partida para la toma de decisiones, capaz de orientar al proceso de desarrollo en un marco de sustentabilidad ambiental. Se conforma como un proceso organizado de obtención de información, generando una instancia de producción de conocimiento sobre las propiedades de los componentes ambientales que permiten identificar sus potencialidades y las limitaciones de los territorios conforme las condiciones ambientales imperantes.

Las sociedades han reconocido la importancia y la necesidad de planificar el uso de su territorio y sus recursos. Actualmente, en torno al



"2016. AÑO DEL FOMENTO A LA LECTURA Y A LA ESCRITURA"

GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA

PODER LEGISLATIVO

concepto de planificación se han reconocido diferencias teóricas en su definición; se concibe como disciplina técnica, política ambiental, o proceso de planeación, entre otras y pese a ello, en todos los casos, el objetivo es el mismo, organizar el uso del suelo en un espacio territorial de una forma adecuada. Por otra parte, la diferencia conceptual entre el ordenamiento y la ordenación del territorio, es que el primero, se refiere a un instrumento normativo, mientras que el segundo, se refiere a una disciplina técnico-científica.¹

La planeación ambiental toma en consideración las características del ambiente, como el tipo, cantidad y calidad de flora y fauna, el suelo, el clima, la topografía, las corrientes de agua y del aire, la forma en que se relacionan estos elementos y el grado en que pueden aprovecharse, para que las actividades industriales, agropecuarias, forestales, turísticas, ocasione el menor grado de deterioro.

Contribuye también, a prever los daños que las actividades económicas pueden causar al medio ambiente. Su finalidad es proporcionar a las autoridades, empresas u otras actividades los elementos que permitan diseñar políticas de preservación, protección y aprovechamiento racional de su medio ambiente y recursos naturales, entre los que se encuentran los recursos forestales, pesqueros, acuíferos, de flora y fauna, entre otros igualmente importante para el desarrollo del país.

En materia de planeación, los aspectos que han determinado las propuestas conceptuales y de método expresadas en los planes de desarrollo han sido: la política económica predominante, las corrientes ideológicas en boga,

¹ Ver, *10 propuestas de mejora inmediata para Ordenamiento Ecológico Territorial*, Instituto Nacional de Ecología/SEMARNAT. México, 2012,



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

así como el acceso a los avances tecnológicos; no obstante, la planeación actualmente no se considera sólo un instrumento enfocado al desarrollo regional, basado en criterios económicos y limitado al aspecto administrativo, ya que han surgido diferentes propuestas de la sociedad civil, de grupos académicos y de convenios internacionales (Estocolmo 1972 y Río 1992) para elaborar políticas de planeación que incluyan también aspectos sociales y ecológicos.²

En México, la planeación ambiental surge en el marco del paradigma del desarrollo sustentable, al cual se le incorporaron los acuerdos de la *Agenda XXI*, *el Convenio sobre la Biodiversidad* y *el Convenio sobre el Cambio Climático*, y se le propone como una estrategia normativa para regular la relación hombre-naturaleza. De manera específica, la SEMARNAT declara que la finalidad de la planeación ambiental es sintetizar la visión estratégica sobre la solución de los problemas ambientales de una región, con los anhelos y expectativas de la ciudadanía sobre el futuro ambiental que desean; y expresar esa síntesis no solo en programas y proyectos específicos, sino en actitudes, valores y acciones cotidianas que permitan transitar hacia un modelo de desarrollo sustentable en la localidad.³

En este sentido, sobresalen los instrumentos de política ambiental en el país; como mecanismos previstos por la legislación nacional para poder aplicar los principios de la política en la materia; es decir, nos encontramos ante las herramientas con las que cuenta el ciudadano para hacer un uso sustentable de

² Molina Rosales, Dolores O., Saldívar Moreno, Antonio, Vásquez Sánchez, Miguel Á., Aguiluz Casas, Grelsvia A., *Planeación ambiental participativa: de la teoría a la práctica en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas en Estudios Demográficos y Urbanos*, mayo-agosto 2001, El Colegio de México. Pp. 322.

³ Chávez Cortés, Martha y Juan Manuel Chávez Cortés; *¿De qué se trata la planeación ambiental?* en *Revista Contactos*, Núm. 69, julio-septiembre 2008, Universidad Autónoma Metropolitana. Pp. 37.



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA

PODER LEGISLATIVO

los recursos naturales. Dentro de los instrumentos de política ambiental, sobresalen los siguientes:

- El ordenamiento ecológico del territorio y otros instrumentos de planeación.
- La evaluación de impacto ambiental y la manifestación de impacto ambiental.
- La auditoría ambiental y los demás sistemas de autorregulación, incluyendo certificados de industria limpia, ISO 14000, etc.
- La evaluación del riesgo.
- Los sistemas de monitoreo ambiental.
- Las áreas naturales protegidas.
- Las normas oficiales mexicanas.
- La supervisión.
- La información y los sistemas de indicadores ambientales y de sostenibilidad.
- Las licencias de uso de suelo, construcción, funcionamiento, etc.
- Los instrumentos económicos: sanciones, multas, impuestos, "el que contamina paga", los préstamos para inversiones.
- La educación ambiental.
- La participación ciudadana.

Realizando un panorama general, el Estado de Oaxaca es reconocido por su diversidad biológica, ya que ocupa el primer lugar nacional en concentración de especies, se ubica dentro de los cinco estados del país con mayor biodiversidad y es el cuarto con mayor superficie forestal. Sin embargo, toda esta riqueza está en riesgo debido a factores como la expansión irregular de asentamientos humanos, la actividad agropecuaria, la extracción ilegal e



"2016. AÑO DEL FOMENTO A LA LECTURA Y A LA ESCRITURA"

GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA

PODER LEGISLATIVO

intensiva de especies de flora y fauna, tala clandestina, incendios forestales, entre otras afectaciones.⁴

Se suma también, el tema de la planeación territorial; el cual ha dejado de ser prioritario dentro de la agenda gubernamental estatal. Reflejo de ello, lo vemos en la ausencia de instrumentos y políticas públicas que conduzcan el mercado del suelo y la vivienda y que eviten la dispersión periférica de los asentamientos humanos formales e informales, lo que pone en peligro la gobernanza, incrementa la segregación social y la inequidad y, disminuye la calidad de vida de los habitantes y hace insustentable el desarrollo de pueblos y ciudades.

En el marco de entidades estatales encargadas de la regularización ambiental, Oaxaca cuenta con el Instituto Estatal de Ecología y Desarrollo Sustentable (creado el 22 de Junio de 1996, D.O.E.), cuyos principales objetivos son:

1. *Preservar y recuperar los sistemas naturales y la riqueza biológica de la entidad, a través de la participación consciente de la sociedad y la aplicación de medidas adecuadas; Crear un sistema de ordenamiento ecológico que ubique y regule las actividades productivas, de servicios e infraestructura;*
2. *Coordinar acciones con los gobiernos Federal y Municipal, así como con las organizaciones ecológicas para la protección de los recursos naturales. Dicho Instituto tiene como documento marco (base) su decreto*

⁴ Mijangos Ricardez Oscar F. y Jaime López Luna; *Situación actual de la Gestión Ambiental en el Estado de Oaxaca en Temas de Ciencia y Tecnología*, Vol. 15. Núm. 47, mayo-agosto 2012, UTM. Pp. 48.



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA

PODER LEGISLATIVO

de creación y la Ley del Equilibrio Ecológico del Estado de Oaxaca (publicada en el D.O.E. el 10 de Octubre de 1998).

No obstante, en nuestro estado, se tienen escasos resultados por la falta de coordinación entre los gobiernos federal (delegaciones federales) y municipal (diversidad cultural, política y económica de éstos); además de que a nivel estatal no se han creado y aprobado leyes secundarias que refuercen la LEEEO en su marco de aplicación de sanciones y medidas precautorias; aunado a lo anterior no existen sistemas de participación ciudadana eficientes en la consulta de obras civiles de carácter estatal, municipal y/o privado, ni existe plena conciencia de la ciudadanía en el papel fundamental que tiene, para ser escuchada en problemas ambientales que le afectan.⁵

No se han logrado integrar plenamente los instrumentos de política territorial en la interfase urbano-rural, zona de transición donde se da el crecimiento urbano más desordenado y fuera de los regímenes de planeación, pues la realidad de las necesidades de vivienda y dinámicas inmobiliarias, entre otros, rebasan la capacidad de planeación, ejecución y vigilancia de los municipios.⁶

Existen dos instrumentos de planeación territorial que se yuxtaponen en esta interfase: los planes municipales de desarrollo urbano (PMUD), que regulan los usos del suelo de los centros de población, y los programas municipales de ordenamiento ecológico y territorial (PMOET), que regulan el uso del suelo fuera de los centros de población. Sin embargo, aún no se define claramente la

⁵ Mijangos Ricardez Oscar F. y Jaime López Luna; *op. cit.*,

⁶ Álvarez Icaza, P., C. Muñoz Piña *et al.* 2008. *Instrumentos territoriales y económicos que favorecen la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad*, en *Capital natural de México*, vol. III: Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad. CONABIO, México.



GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA

PODER LEGISLATIVO

relación que guardan ambos instrumentos entre sí. Por un lado, los dos instrumentos tienen enfoques, obligaciones y tiempos distintos. Los PMDU consideran el territorio en términos de si es factible de ser urbanizado, son obligatorios por ley y deben actualizarse cada tres años, con cada administración municipal; mientras que los PMOET manejan una visión integral del territorio, incluyendo aspectos económicos, sociales y ambientales, en la mayoría de los casos no son obligatorios y se llevan a cabo en periodos de 12 a 15 años.⁷

Aunque en teoría los PMDU deben tomar en cuenta los criterios planteados por los PMOET, en la práctica esto no se da necesariamente. Existen diversas ineficiencias en la elaboración, coordinación e implementación de instrumentos de ordenamiento municipal, y en secciones del mismo territorio pueden operar dos (o más) instrumentos que no se rigen por las mismas prioridades.⁸

Tampoco se cuenta, con un criterio de toma de decisiones con técnicas de carácter administrativo como lo es la planeación ambiental, que involucre la competencia administrativa del gobierno del Estado en materia de desarrollo urbano, desarrollo rural y ordenamiento ecológico.

En este sentido, consideramos que la planeación ambiental en el Estado, debe darse de manera transversal; es decir, debe ser objeto de interés de dos o más sectores (urbano, rural y territorial), de tal forma que participen cada uno de estos en la solución de las diversas problemáticas y dentro del marco jurisdiccional de su responsabilidad, siempre de manera coordinada a nivel gubernamental.

⁷ Álvarez Icaza, *op. cit.*,

⁸ *Idem.*,



"2016. AÑO DEL FOMENTO A LA LECTURA Y A LA ESCRITURA"

GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA
PODER LEGISLATIVO

Entre las bondades de la transversalidad se encuentran, el que con este modelo de organización se impide que las administraciones públicas adopten actitudes de protagonismo institucional y manipulen políticamente a los beneficiarios de proyectos gubernamentales, ya que ninguna dependencia puede atribuirse en su totalidad el mérito de un programa exitoso, porque al compartir responsabilidades los logros y fracasos son producto del trabajo compartido. Obliga, además, a compartir información y experiencias, habilidades técnicas del personal, y sobre todo voluntades políticas de sus directivos, convirtiéndose en el principal instrumento de trabajo de planeación, consulta pública, atención social, y particularmente de presupuestación.⁹

Por ello, los procesos poblacionales y su relación con el territorio constituyen un referente fundamental para la gestión pública del medio ambiente y los recursos naturales.

El medio ambiente no puede reducirse al medio biofísico sino que incluye el medio social. Sus relaciones son múltiples y complejas, teniendo sin embargo claras conexiones en la medida en que la regulación del impacto ecológico tiene consecuencias sociales, y es la sociedad en definitiva, quien interpreta ambos y los da contenido. Por ello es necesario un aumento del conocimiento público de los problemas medioambientales, de los riesgos y las soluciones.

La planeación ecológica del territorio debe hacer converger el desarrollo regional, bajo un esquema de sustentabilidad, en un espacio y tiempo determinado. El concepto de desarrollo sustentable conlleva a que, en la planeación ambiental o en el ordenamiento ecológico del territorio, se deban

⁹ Palos Sosa, Martha Elba; *El tributo ambiental local. Modelos, principios jurídicos y participación social. Estudio de caso*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 2011.



"2016, AÑO DEL FOMENTO A LA LECTURA Y A LA ESCRITURA"

GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA

PODER LEGISLATIVO

considerar las necesidades de los diferentes actores sociales, tanto los presentes como los del futuro. Ello implica, a su vez, el análisis integrado de aspectos sociales, económicos y biofísicos sumamente complejos. Bajo este contexto, la planeación ambiental debe considerar las metas de las distintas actividades productivas para establecer de manera justa los límites de las mismas.¹⁰

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, sometemos a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 8 Y 9 DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO DEL ESTADO DE OAXACA**, para quedar como sigue:

ARTICULO 8.- En La planeación estatal del desarrollo que se establezca de conformidad con esta Ley se deberá incorporar la política de desarrollo sustentable, desarrollo rural y el ordenamiento ecológico.

De igual manera, en la planeación y realización de las acciones a cargo de las Dependencias del Gobierno del Estado y los Municipios se observarán los lineamientos, criterios e instrumentos de la política ambiental que establezca esta Ley, el Plan Estatal de Desarrollo y los programas correspondientes.

ARTICULO 9.- El Estado promoverá la participación de las autoridades, grupos,

¹⁰ Ver Marco referencial conceptual del reglamento de ordenamiento ecológico SEMARNAT, Disponible en: <http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos%20ordenamiento/zip/MARCO%20CONEPTUAL.pdf>



"2016, AÑO DEL FOMENTO A LA LECTURA Y A LA ESCRITURA"

GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL
ESTADO DE OAXACA

PODER LEGISLATIVO

organizaciones sociales, empresarios e instituciones académicas y de investigación para la elaboración de los programas que tengan por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, así como la difusión del conocimiento de la biodiversidad en beneficio de la población, compatibilizando el desarrollo económico y la protección de sus recursos naturales fundamentales, según lo establecido en esta Ley y las demás aplicables.

ARTÍCULO ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

**ATENTAMENTE,
"SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN"
"EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ"**

DIP. MARÍA LILIA ARCELIA MENDOZA CRUZ

Dado en el Recinto Legislativo de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, a los veinticinco días del mes de enero de 2016.