

## CAPITULO I

MARCO LEGAL Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL.....	35
Desarrollo Urbano .....	38
Marco Legal .....	39
Período 1976-1982.....	39
Período 1983-1988.....	43
Período 1989-1993.....	45
Estructura Institucional.....	46
Período 1976-1982.....	47
Período 1983-1988.....	49
Período 1989-1993.....	49
Medio Ambiente .....	51
Marco Legal .....	51
Período 1976-1982.....	51
Período 1983-1988.....	53
Período 1989-1993.....	54
Estructura Institucional.....	57
Período 1976-1982.....	59
Período 1983-1988.....	61
Período 1989-1993.....	61
Marco Legal e Institucional para el Desarrollo Urbano y la Protección al Ambiente en los Estados y Municipios ...	63
Desarrollo Urbano .....	63
Marco Legal .....	63
Estructura Institucional .....	65
Protección Ambiental .....	65
Marco Legal .....	65
Estructura Institucional .....	66

**MARCO LEGAL Y  
ESTRUCTURA  
INSTITUCIONAL**

*"La mente adquiere forma en la ciudad, y, a su vez, las formas urbanas condicionan la mente."*

Lewis Mumford<sup>10</sup>

Para analizar el surgimiento y desarrollo que han tenido tanto el marco jurídico como la estructura institucional de los asuntos urbanos y ecológicos en México, es necesario considerar 3 períodos que han sido determinantes en el establecimiento de los mismos: de 1976 a 1982, de 1982 a 1988 y de 1988 a 1993.

Los primeros años de la década de los setenta representan el inicio del contexto legal para proteger el medio ambiente, ya que fue entonces cuando surgió una preocupación ecológica generalizada.

Es importante subrayar que, a pesar de que los contextos legal e institucional de ambas materias surgieron por separado, fueron resultado de la preocupación de las autoridades federales por aten-

---

10 Mumford, Lewis, *La Cultura de las Ciudades*, Tomo I, p. 15.

der las crecientes dificultades que, en ese sentido, comenzaron a inquietar a los habitantes de la Ciudad de México. Esta situación es la que originó, además, la necesidad de que el Estado comenzara a promover disposiciones jurídicas que se orientaran precisamente a la prevención de estos problemas.

## DESARROLLO URBANO

### Marco Legal

Desde sus orígenes hasta las primeras décadas del presente siglo, la legislación en materia de desarrollo urbano en México se caracterizó, en términos generales, porque regulaba los aspectos de modo parcial o fragmentario e incluía leyes sobre subdivisión y cooperación en obras y servicios públicos, así como reglamentos para la construcción y división por zonas. No se ocupaba, en cambio, de la planeación del desarrollo urbano.

En la Constitución Política de 1917 es donde se establecen las primeras disposiciones en ese sentido. Así, en su artículo 73, facultaba al Congreso de la Unión, entre otras cosas, para dictar leyes sobre migración, salubridad general y asentamientos humanos.

Más tarde, el 12 de julio de 1930, se estableció la Ley sobre Planeación General de la República, en la que se determinaba que se procediera a la formación "del Plano Nacional de México, que serviría de base a las tareas que el gobierno emprendería para lograr el desarrollo material y constructivo del país. Entre los aspectos y estudios fundamentales que abarcaría el Plano Nacional de México pueden enumerarse: la división del terreno nacional en zonas; su función y uso; la planeación y zonificación urbana y regional; la determinación de la red de todas las vías de comunicación y transporte; la ubicación de puertos fluviales y marítimos; el progra-

ma general de aprovechamiento de aguas federales, de reforestación, de reservas forestales, parques nacionales y clasificación, así como la ubicación adecuada, de edificios federales en la República. Para poner en práctica estas disposiciones la Ley creó las Comisiones Nacionales de Planeación y de Programa".<sup>11</sup>

Este Plano tenía el propósito de realizar un inventario de los recursos con los que contaba la Nación para poder llevar a cabo la planeación. Sin duda alguna, éste fue el primer intento importante que se hizo para la distribución y zonificación territorial de los asentamientos humanos en el país.

Años más tarde, y poco después de la elaboración del Programa de Inversiones 1953-1958, se promulgó la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que facultaba a la Secretaría de la Presidencia (ver anexo 2) para planear obras y sistemas de aprovechamiento con el objeto de proyectar el fomento y desarrollo de las regiones.

Estos, de hecho, fueron los únicos intentos serios que se hicieron antes de 1976 sobre legislación urbana.

## Período 1976-1982

Los conceptos legales referentes al desarrollo urbano surgieron de manera integral de las acciones instrumentadas por el gobierno federal en el período 1976-1982, con la reforma constitucional a los artículos 27 (propiedad de la tierra), 73 (atribuciones del Congreso) y 115 (de los Estados y Municipios). Al mismo tiempo, en 1976, se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos y se introdujo el Sistema Nacional de Planeación para el Desarrollo Urbano.

---

11 Villagordoa Lozano Manuel, *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, ed. Porrúa, 1981, p. 17.

El artículo 27 de la Constitución fue reformado, primero en 1976, y posteriormente en 1992. En la actualidad su tercer párrafo establece:

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. *En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para 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; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad*".<sup>12</sup>

Con la promulgación de este artículo, el gobierno mexicano reconoce por primera vez la planeación urbana como una función pública, y asume la autoridad de establecer modalidades en el ejercicio de los derechos a la propiedad de los sectores privados en las ciudades; una autoridad que se había orientado hasta ese momento a administrar la propiedad rural.

---

12 Congreso de la Unión (1992): *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 27, p. 67.

La segunda reforma constitucional se hizo al artículo 73, fracción XXIX inciso C, en 1976. Este precepto le dio al Congreso de la Unión el derecho de adoptar "leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución".<sup>13</sup>

Del artículo 115 constitucional, que se refiere a los Estados y Municipios, se han ido reformando las fracciones V y VI, y actualmente determinan lo siguiente:

"V. 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 municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto, y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, se expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios".<sup>14</sup>

"VI. 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 su competencia, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal en la materia".<sup>15</sup>

---

13 *Idem.*, p. 66.

14 *Idem.*, p. 99.

15 *Idem.*, p. 100.

Cuando se realizaron las reformas a los artículos constitucionales mencionados también fue promulgada, el 26 de mayo de 1976, la Ley General de Asentamientos Humanos. Esta ley estaba dirigida a ordenar y regular la distribución y los usos del suelo en México, con el objeto de mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En este sentido, el artículo sexto de la Ley de Asentamientos Humanos establecía que "Las autoridades de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal deberán promover la participación ciudadana de los diferentes grupos sociales que integran a la comunidad, a través de organizaciones e instituciones legalmente designadas y con el propósito de elaborar los planes cuyo fin es ordenar los asentamientos humanos conforme lo establecen las diferentes leyes locales".<sup>16</sup>

Cabe destacar que el 21 de julio de 1993, se le hicieron modificaciones importantes a esta ley. Sin embargo, el sentido original de la misma sigue vigente (este aspecto lo analizaremos más adelante).

Estas reformas constitucionales y la Ley General de Asentamientos Humanos se constituyeron como la base principal del Sistema de Planeación Nacional, el cual tenía como propósito fundamental coordinar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, establecido el 19 de mayo de 1978, así como los planes estatales y municipales. En este sentido, se buscaba una integración de políticas en los tres niveles de gobierno.

Estas políticas fueron un buen intento, mas no suficiente, por controlar el crecimiento del área metropolitana de la Ciudad de México, desarrollar ciudades de tamaño medio, corregir desequilibrios regionales, descentralizar geográficamente la industria y los servi-

---

16 Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (1976), *Ley General de Asentamientos Humanos*, Diario Oficial de la Federación, mayo 26.

cios, inducir el desarrollo de centros de población dispersos y fortalecer los lazos entre los sistemas interurbanos.

Al tiempo que se estableció el marco jurídico referente al desarrollo urbano, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, el 16 de agosto de 1977 (ver anexo 3). Antes de este año, las funciones de esta Secretaría estaban bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Presidencia. Asimismo, se instituyó la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, el 16 de junio de 1977. Ambos organismos se encargaban de realizar el diagnóstico de la problemática urbana del país y de elaborar el "Plan Nacional de Desarrollo Urbano" anteriormente mencionado, el cual tenía como propósito determinar las obligaciones programáticas y administrativas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para garantizar el cumplimiento de los objetivos nacionales de asentamientos humanos, establecidos en el mismo Plan.

Un año antes, para el caso específico de los problemas urbanos de la Ciudad de México, el 7 de enero de 1976, se estableció la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, orientada principalmente a: promover una mayor participación ciudadana en la solución de los problemas generados en el Distrito Federal, y evitar la especulación excesiva de los terrenos y de los inmuebles dedicados a la vivienda popular.

Además, esta Ley determinaba que sería el Departamento del Distrito Federal la autoridad competente para planear y ordenar los destinos, usos y reservas de los elementos de su territorio y el desarrollo urbano del mismo.

## **Período 1983-1988**

En 1982 el artículo 115 Constitucional se volvió a reformar para especificar que los Ayuntamientos serían los responsables de proporcionar servicios públicos en lo que respecta a agua potable,

drenaje, alumbrado, limpieza de las calles, mercados y centros de abastecimiento, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad y transporte público, entre otros. En particular, permite a los municipios, bajo los términos de las leyes estatales y federales pertinentes, formular, adoptar y administrar códigos de división por zonas y planes para desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la reglamentación de la tenencia de tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcción, y participar en la administración de zonas de reserva ecológica. Asimismo, cambia al municipio adoptando las reglamentaciones administrativas y las estipulaciones necesarias para estos fines.<sup>17</sup>

Por otra parte, es importante destacar que a lo largo del período 1983-1985 se hicieron diversas modificaciones a la Ley General de Asentamientos Humanos; entre las más importantes destacan las siguientes:

- Se sustituyó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano por el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano (artículo 4º de la Ley), así como los Planes Estatales por Programas Estatales de Desarrollo Urbano.
- Asimismo, a partir de la reforma del 7 de febrero de 1984, se determinó en el artículo 14 de la Ley, que inicialmente establecía que la coordinación de la elaboración y revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano correspondía a la Secretaría de la Presidencia en 1976, y a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en 1977, que esa función pasaría a ser responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, hoy Secretaría de Desarrollo Social.

---

17 Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ed. Porrúa, 1990, p. 99.

## Período 1989-1993

Durante este período se realizaron algunas reformas a la legislación urbana; entre las más importantes destacan las que se hicieron al artículo 27 de la Constitución, en 1991, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (por la que se crea la Secretaría de Desarrollo Social), en 1992, y a la Ley General de Asentamientos Humanos, en 1993.

La última reforma que se ha hecho al artículo 27 se realizó a finales de 1991, al eliminarse el texto que hacía referencia a la obligación del Estado de donar tierras a centros agrarios y subdividir tenencias de tierra.<sup>18</sup> Esto representó el fin de la distribución de tierras en México y la obligación de traspasar a los ejidatarios las parcelas expropiadas a terratenientes. Las modificaciones con respecto a la propiedad comunal, han fortalecido la aplicación de la Ley de los Asentamientos Humanos en los pueblos nacientes cuyo régimen legal cambia de propiedad colectiva a privada.

Es importante señalar que los crecientes y complejos asentamientos humanos, así como la falta de estándares legales específicos para el desarrollo urbano en la mayoría de los estados, no fueron favorables para que se lograra una coherencia normativa, lo cual restó eficacia en la planeación, y sobre todo en la coordinación, al momento de instrumentar las políticas referentes al desarrollo urbano por las entidades responsables en los tres niveles de gobierno. Por esta razón, el Congreso vio la necesidad de legislar las estipulaciones y los principios básicos para la planeación y reglamentación de los asentamientos humanos.

La Ley General de Asentamientos Humanos pretende enlazar, con base en la coordinación, colaboración, cooperación y coherencia, los atributos de los gobiernos federal, estatal y municipal en sus respectivas áreas de autoridad. Sin embargo, aún persisten ca-

---

18 *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1992, p. 1.

rencias y omisiones en la ley, así como ciertas dificultades para instrumentarla.

Por ello, los recientes cambios realizados el pasado 21 de julio de 1993 a la Ley General de Asentamientos Humanos se orientan, en términos generales, a fortalecer la participación ciudadana en la determinación de los asuntos urbanos y ecológicos, a fomentar la participación privada en los mismos y a aumentar la capacidad de decisión y administración de las autoridades locales en esos aspectos.

## Estructura Institucional

Los antecedentes inmediatos al establecimiento de una estructura institucional que administrara los asuntos referentes al desarrollo urbano los encontramos en la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) en 1977, y en la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, en 1976.

Es importante señalar que los antecedentes a la creación de la SAHOP se remontan al año de 1853 cuando, en las "Bases para la Administración de la República", se crea la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio con facultades para administrar en lo referente a caminos, canales y todas las vías de comunicación, así como en materia de obras públicas.<sup>19</sup> Años más tarde, el 23 de febrero de 1861, la Secretaría de Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas se hizo cargo de este último aspecto.

En el año de 1891, durante el régimen de Porfirio Díaz se creó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP), responsabilizada de la administración de correos, telégrafos, puertos, puentes, ríos, canales, y desagüe del Valle de México.

---

19 Flores Caballero, Romeo R., *Administración y Política en la Historia de México*, ed. Fondo de Cultura Económica e Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1983.

No fue sino hasta el año de 1958, durante el período gubernamental de Adolfo López Mateos, que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado dividió a la SCOP en dos Secretarías: la de Comunicaciones y Transportes (SCT, ver anexo 4) y la de Obras Públicas (SOP, ver anexo 5).

Tiempo después, como se describe en el siguiente período, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) retomando por primera vez de manera institucional, en cuanto a Secretarías de Estado se refiere, las funciones de desarrollo urbano.

## Período 1976-1982

El 26 de mayo de 1976 el Congreso de la Unión promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos, y el 29 de diciembre del mismo año, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). En el artículo 37 de esta última aparecen las atribuciones de la recién creada SAHOP, dirigidas a la elaboración y dirección de la política general de asentamientos humanos del país, y a la planeación de la distribución de la población y ordenamiento del territorio nacional. Además, legislaba la formulación y conducción de los programas de vivienda y urbanismo, y era responsable de la elaboración, ejecución, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, función que, en 1976, correspondía a la Secretaría de la Presidencia.

En esa misma fecha se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano con el propósito de constituirse en un instrumento de colaboración, comunicación y coordinación permanente entre las distintas entidades gubernamentales que por su naturaleza y características tuvieran relación directa o indirecta con los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

Las Dependencias que integraron esta Comisión son: la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de Programación y Presupuesto (SPP), de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN), de Comercio (SC), de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), de Comunicaciones y Transportes (SCT), de la Reforma Agraria (SRA), de Turismo (SECTUR), de Trabajo y Previsión Social (STPS), así como la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Instituto Nacional para el Fomento a la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), Nacional Financiera, S.A. (ahora NAFIN), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), entre otros.<sup>20</sup>

Las principales funciones de la Comisión de Desarrollo Urbano eran:

- Definir y proponer acciones e inversiones a corto, mediano y largo plazo, susceptibles de ser integradas al Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- Proponer al Ejecutivo Federal la celebración de convenios con los Gobiernos Estatales y Municipales, cuando así se requiera, para garantizar el eficaz cumplimiento de las metas que determine el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- Proponer lineamientos de políticas, prioridades y restricciones, que en materia de asentamientos humanos sea conveniente considerar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.<sup>21</sup>

---

20 *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976.

21 *Idem*.

## **Período 1983-1988**

El 29 de marzo de 1983, la SAHOP es sustituida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE; ver anexo 6), y por primera vez, a nivel institucional, se pretende englobar en una sola dependencia las funciones de desarrollo urbano y las de protección ambiental.

Así, la SEDUE se integró por tres Subsecretarías (de Vivienda, de Desarrollo Urbano y de Ecología) con una representación en cada uno de los estados.

Esta dependencia tenía, básicamente, las funciones de formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología. En otras palabras, se encargaba de proyectar la distribución y el ordenamiento territorial de los centros de población junto con otras Dependencias y Entidades del Ejecutivo Federal, así como de promover el desarrollo urbano de las comunidades y fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda.

## **Período 1989-1993**

El 25 de mayo de 1992 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para dar lugar a la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL; ver anexo 7), en sustitución de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a la que se incorporó la Subsecretaría de Desarrollo Regional, que pertenecía a la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).

La SEDESOL tiene la responsabilidad de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social; en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional, vivienda y ecología. "Desarrollo social" se refiere al conjunto de medidas y acciones orientadas a cubrir las necesidades prioritarias de la población,

concretizadas en los diversos programas de apoyo que se han instrumentado.

Para ejercer sus funciones, la SEDESOL cuenta con tres Subsecretarías que, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encargan de lo que a continuación se señala.

- La Subsecretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura (ver anexo 7): de proyectar la distribución de los asentamientos humanos y el ordenamiento territorial de los centros de población, junto con las dependencias y entidades de la Administración Pública que corresponda. Asimismo, está facultada para promover y concertar programas de desarrollo urbano y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado.
- La Subsecretaría de Desarrollo Regional (ver anexo 7): de proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional para garantizar un desarrollo integral de las diversas zonas que integran el país, así como elaborar los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para tal efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos locales.
- La Subsecretaría de Vivienda y Bienes Inmuebles (ver anexo 7): de promover y concertar programas de vivienda y apoyar su ejecución, así como fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción. Asimismo, está facultada para determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal.

En el siguiente punto se analizarán las áreas encargadas de la protección al ambiente.

# MEDIO AMBIENTE

## Marco Legal

Los años setenta marcaron el establecimiento de la estructura legal para proteger el medio ambiente en México debido, fundamentalmente, a los crecientes problemas de contaminación ambiental que hubo en la Ciudad de México.

A partir de 1971 se promulgaron, de manera aislada, una serie de leyes y reglamentos orientados a la protección del entorno ecológico; entre los más importantes están: Reglamento para el control de la contaminación del agua (marzo de 1971); Reglamento para la prevención y control de la contaminación atmosférica originada por la emisión de humos y polvos (septiembre 17 de 1971); el Código de Salubridad (1973); Reglamento para la prevención y control de la contaminación de aguas (29 de marzo de 1973); la Ley Federal para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental (1979); Reglamento para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias (23 de enero de 1979); y el Reglamento para la protección del ambiente contra la contaminación originada por la emisión de ruido (6 de diciembre de 1982).

Sin embargo, ninguna de estas disposiciones fue creada pensando en la prevención de problemas futuros; sólo se orientaron a resolver impactos inmediatos en áreas específicas y no de manera integral.

## Período 1976-1982

El 25 de agosto de 1978 se estableció, por Acuerdo Presidencial, la creación de la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental (ver anexo 8) con el propósito de "conocer de la planeación y conducción de la política de saneamiento ambiental, así como de la in-

vestigación, estudio, prevención y control de la contaminación, el desarrollo urbano, la conservación del equilibrio ecológico y la restauración y mejoramiento del ambiente".<sup>22</sup>

Las funciones más importantes de esta Comisión eran: formular y mantener permanentemente actualizadas las bases de coordinación entre las dependencias cuyas competencias estuvieran relacionadas con el objetivo de la Comisión y proponer las bases de cooperación entre estas dependencias y los gobiernos de las Entidades Federativas, así como con otras entidades públicas y privadas.<sup>23</sup>

El 11 de enero de 1982 se promulgó la Ley Federal para la Protección al Ambiente, la cual determinaba los principales preceptos para prevenir y actuar contra la contaminación de la atmósfera, suelos y aguas, así como la protección, mejoramiento, conservación y restauración del medio ambiente. Correspondía al Ejecutivo Federal la aplicación de la misma por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y del Consejo de Salubridad General.

También intervenían en la aplicación de esta ley las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Marina, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Trabajo y Previsión Social, de Comercio, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Comunicaciones y Transportes, de Educación Pública y el Departamento de Pesca. Cada una de estas Dependencias se encargaba, dentro del ámbito de su competencia, de estudiar, planear, programar, evaluar y calificar los proyectos o trabajos sobre desarrollo urbano, parques nacionales, refugios pesqueros, áreas industriales y de trabajo, así como zonificación en general.

Por su parte, a la Secretaría de Salubridad y Asistencia le correspondía celebrar los convenios con los gobiernos de los Estados

---

22 *Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental*, Diario Oficial de la Federación, 25 de agosto de 1978.

23 *Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental*, art. 2º, párrafos II y III, Diario Oficial de la Federación, 1º de marzo de 1979.

y Municipios para coordinar las actividades de prevención y control ambiental.

## Período 1983-1988

Este período constituye, de alguna manera, el más importante en cuanto al surgimiento de problemas ambientales, lo cual no se refleja en la legislación establecida, pues aún se buscaba únicamente la solución a impactos inmediatos y específicos.

Cabe destacar que estos problemas ecológicos están directamente relacionados con el acelerado crecimiento de los asentamientos humanos, característico de las ciudades intermedias, generando contaminación de agua y suelo por los residuos sólidos producidos, y de aire por las emisiones de las diversas fuentes móviles utilizadas para llevar a cabo las actividades cotidianas. El establecimiento de industrias en zonas cercanas a las áreas habitacionales agrava esta situación (aspectos que profundizaremos en el capítulo III).

De esta forma, en 1983 se modificó el Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas para dar paso a la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, quedando la Subsecretaría de Ecología (ver anexo 6) como responsable de llevar a cabo las políticas establecidas en materia ambiental.

Posteriormente, el 28 de enero de 1988, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente que entró en vigor el 1º de marzo del mismo año. Esta Ley establece:

- un sistema integral de concurrencia entre la Federación, los Estados y los Municipios.
- la política ecológica general, los instrumentos para su apli-

cación y disposiciones en materia de ordenamiento ecológico.

- la evaluación del impacto y riesgo ambiental.
- la protección de la flora y fauna silvestre y acuática.
- el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, y la prevención y restauración ecológica en materia del aire, agua y suelo.
- una mayor participación social y
- medidas de control y seguridad, así como sanciones.

Se expidieron los siguientes reglamentos correspondientes a la ley: el Reglamento de Impacto Ambiental,<sup>24</sup> el Reglamento de Residuos Peligrosos,<sup>25</sup> el Reglamento de Prevención y Control de la Contaminación generada por los Vehículos Automotores que circulan en el D.F. y los Municipios de su Zona Conurbada,<sup>26</sup> y el Reglamento de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.<sup>27</sup>

## Período 1989-1993

Durante este período se crearon, además de las tres primeras Normas Oficiales Mexicanas (NOM's) con carácter emergente para la regulación de fuentes fijas, 60 Normas Técnicas Ecológicas (120 referentes a la contaminación atmosférica, 33 a la de aguas y 7 a residuos peligrosos), así como otras cuatro normas relativas a recursos naturales.<sup>28</sup>

Estas normas son criterios ecológicos de carácter científico o tecnológico que establecen los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que de-

---

24 *Diario Oficial de la Federación*, 7 de junio de 1988.

25 *Diario Oficial de la Federación*, 25 de noviembre de 1988.

26 *Idem*.

27 *Idem*.

28 *Dirección General de Asuntos Jurídicos*, SEDESOL, julio de 1993.

ben observarse en el desarrollo de las actividades o en el uso y destino de bienes que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o daño al ambiente.

Asimismo, el 1º de julio de 1992 se expidió la nueva Ley Federal sobre Metrología y Normalización.<sup>29</sup>

La aplicación y vigencia de esta ley corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de las dependencias de la administración pública que tienen competencia en las materias reguladas por este ordenamiento, aun cuando la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial es el área responsable de la aplicación de la misma.

De esta ley nos interesa destacar la parte correspondiente a la normalización. En el capítulo II, referente a las Normas Oficiales Mexicanas, se determina, en las fracciones I, III, VII y XIII del artículo 40, que las normas tendrán como finalidad establecer:

I. Las características y/o especificaciones que deben reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general o laboral, o para la preservación de recursos naturales.

III. Las características y/o especificaciones que deben reunir los servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal o el medio ambiente general y laboral o cuando se trate de la prestación de servicios de forma generalizada para el consumidor.

VII. Las condiciones de salud, seguridad e higiene que deberán observarse en los centros de trabajo y otros centros públicos de reunión.

---

29 *Diario Oficial de la Federación*, 1º de julio de 1992.

XIII. Las características y/o especificaciones que deben reunir los equipos, materiales, dispositivos e instalaciones industriales, comerciales, de servicios y domésticos para fines sanitarios, acuícolas, agrícolas, pecuarios, ecológicos, de comunicaciones, de seguridad o de calidad, particularmente cuando sean peligrosos.

Con la expedición de esta ley, tanto las Normas Técnicas Ecológicas como las Normas Técnicas Sanitarias (estas últimas expedidas por la Secretaría de Salud) habrán de transformarse en Normas Oficiales Mexicanas (NOM's), siempre y cuando se sustenten, entre otros análisis, en el de costo-beneficio.

Otras leyes que en sus artículos contienen disposiciones relativas al cuidado y preservación del medio ambiente son: la Ley de Aguas Nacionales, Ley Forestal, Ley de Pesca y Ley Minera.

- Ley de Aguas Nacionales.<sup>30</sup> Las disposiciones de protección ambiental de esta ley están comprendidas en los artículos 6º y 7º y establecen, en términos generales, que corresponde al ejecutivo federal reglamentar el control de la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, así como la instalación de plantas de tratamiento de aguas residuales y la ejecución de medidas para el uso de dichas aguas.
- Ley Forestal.<sup>31</sup> En los artículos 1º y 5º de esta ley se determina que las normas orientadas al aprovechamiento de los recursos forestales tienen la finalidad de conservar y proteger los recursos forestales y la biodiversidad de sus ecosistemas, así como prevenir y controlar la erosión de los suelos y procurar su restauración. Asimismo, se establece que corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos ejercer la administración directa de las reservas y zonas forestales de propiedad nacional y de los parques nacionales.

---

30 *Diario Oficial de la Federación*, 1º de diciembre de 1992.

31 *Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre de 1992.

- Ley de Pesca.<sup>32</sup> Esta ley, además de dictar medidas tendientes a la protección de especies acuáticas, sobre todo las que se encuentran en peligro de extinción, determina los métodos y medidas para la conservación de los recursos pesqueros y la repoblación de las áreas de pesca.
- Ley Minera<sup>33</sup>. Las disposiciones orientadas a la protección ambiental de esta ley se encuentran en el artículo 7º, capítulo I, referente a las facultades de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, a quien corresponde participar con las dependencias competentes en la elaboración de las normas técnicas específicas relativas a la industria minerometalúrgica, en materia de seguridad en las minas y de equilibrio ecológico y protección al ambiente.

Como se puede advertir, se ha incrementado la legislación en materia ecológica, sobre todo en los últimos años y, sin embargo, no es suficiente. Hace falta dar un sentido globalizador y preventivo a todas las disposiciones establecidas hasta el momento, así como instituir mecanismos y/o regulaciones destinadas al control de las mismas, para garantizar la aplicación de la ley y, por ende, obtener los resultados esperados.

## Estructura Institucional

Los antecedentes inmediatos al establecimiento de una estructura institucional en materia de protección al ambiente los encontramos al inicio de los años setenta al constituirse algunas agencias federales y nuevas comisiones, como el Consejo General de Salud. Por su parte, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la de Comercio y Fomento Industrial también asumieron la responsabili-

---

32 *Diario Oficial de la Federación*, 25 de junio de 1992.

33 *Idem*.

dad directa de reforzar las estipulaciones legales y desarrollar las funciones administrativas.<sup>34</sup>

Sin embargo, la mayoría de las disposiciones estaban a cargo de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que fue creada por Acuerdo Presidencial el 29 de enero de 1973 y que permaneció hasta el 13 de octubre de 1983. De hecho, estas funciones de protección al medio ambiente estuvieron bajo la coordinación de esa dependencia hasta los últimos años de la década de los setenta, y primeros años de los ochenta.<sup>35</sup>

La Secretaría de Salubridad y Asistencia compartía algunas responsabilidades para prevenir la contaminación ambiental con otras dependencias. Así, se coordinaron esta Secretaría y la de Industria y Comercio, mediante el Reglamento para la Prevención de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos, del 17 de septiembre de 1971, para prevenir la contaminación del aire causada por actividades industriales, comerciales o de transportación. De esta forma, la Secretaría de Salubridad y Asistencia determinaba las disposiciones técnicas y las medidas de observancia general y obligatoria a que debían sujetarse las personas físicas o morales que instalaran fuentes emisoras de contaminantes, y la Secretaría de Industria y Comercio se encargaba de realizar los estudios conducentes para facilitar la fabricación o importación de equipos anticontaminantes.

Por su parte, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos era la principal dependencia responsable de asegurar el cumplimiento del Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas, expedido el 29 de marzo de 1973.

---

34 Campbell, T. *Op. cit.*, p. 15.

35 Dirección General de Asuntos Jurídicos, SEDESOL, julio de 1993.

## Período 1976-1982

Este período es muy importante porque en él por primera vez se creó un organismo que coordinó distintas dependencias con el objeto de buscar el mejoramiento y la preservación del entorno ecológico.

Así, el 1º de marzo de 1979, se constituyó por Acuerdo Presidencial la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental con el propósito fundamental de llevar la planeación y conducción de la política del medio ambiente; la investigación, estudio, previsión y control de la contaminación, así como el desarrollo urbano, la conservación del equilibrio ecológico y la restauración y mejoramiento del entorno.<sup>36</sup>

La Comisión estaba integrada por las siguientes dependencias: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), de Salubridad y Asistencia (SSA), de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN), de Programación y Presupuesto (SPP), de Educación Pública (SEP), de Trabajo y Previsión Social (STPS), de la Defensa Nacional (SEDENA), de Marina (SM), el Departamento de Pesca (DP) y el Departamento del Distrito Federal (DDF).

El Presidente de esta Comisión era el Secretario de Salubridad y Asistencia, y su suplente, el Subsecretario de Mejoramiento del Ambiente. Las principales funciones de este organismo eran las siguientes:

- Proponer las bases de cooperación de las dependencias integrantes de la Comisión con los gobiernos de las Entidades Federativas, así como con otras entidades públicas y privadas, respecto a las actividades relacionadas con los objetivos de éstas.

---

36 Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental, Op. cit.

- Elaborar y promover la realización de estudios y prestar asesoría en materia de saneamiento y mejoramiento ambiental.
- Establecer los mecanismos para coordinar sus programas y acciones con los de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.

Es importante señalar que, a pesar de que ya había una inquietud generalizada por proteger el medio ambiente y que se comenzaban a establecer las bases jurídicas para ello, se hacía evidente la necesidad de instrumentar mecanismos no sólo de tipo correctivo, sino de tipo preventivo.

Para el año de 1982, la Secretaría de Salubridad y Asistencia seguía siendo la principal dependencia encargada de los asuntos ambientales.

En este sentido, el artículo 9º de la Ley Federal de Protección al Ambiente, del 11 de enero de 1982, determinaba que la "Secretaría de Salubridad y Asistencia desarrollará los programas tendientes a mejorar la calidad del aire, las aguas, el medio marino, el suelo y el subsuelo, así como de aquellas áreas cuyo grado de contaminación se considere peligroso para la salud pública, la flora, la fauna y los ecosistemas".<sup>37</sup>

Asimismo, y en lo que respecta a la preservación ambiental, el Reglamento para la Protección del Medio Ambiente contra la Contaminación originada por la Emisión de Ruidos, del 6 de diciembre de 1982, determinaba en su artículo 2º, tercer párrafo, que la Secretaría de Salubridad y Asistencia estaba "facultada para crear y apoyar a los grupos que se formen para el desarrollo de programas

---

37 *Ley Federal de Protección al Ambiente*, Diario Oficial de la Federación, 11 de enero de 1982, p. 78.

de prevención y control del ruido, escuchando, en su caso, la opinión de la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental".<sup>38</sup>

## **Período 1983-1988**

En 1983 se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), y dentro de ella, la Subsecretaría de Ecología que se encargaría, a partir de ese momento, de administrar todos los asuntos referentes a las cuestiones de protección ambiental.

## **Período 1989-1993**

Como ya se señaló, fue hasta el 25 de mayo de 1992 cuando se creó la Secretaría de Desarrollo Social, sustituyendo a la SEDUE.

La Secretaría de Desarrollo Social, conforme a su Reglamento Interior, cuenta con dos órganos desconcentrados con autonomía técnica y operativa cuya finalidad es el ejercicio de las atribuciones que tienen asignadas en materia ecológica. Estos organismos son:

### **Instituto Nacional de Ecología (INE; ver anexo 9).**

Este Instituto posee facultades técnico normativas en las áreas de planeación ecológica, regulación gubernamental, aprovechamiento ecológico de los recursos naturales e investigación y desarrollo tecnológico. Se encarga, además, de formular, conducir y evaluar la política general de ecología, y promueve el ordenamiento ecológico general del territorio nacional en coordinación con las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal corres-

---

38 *Reglamento para la Prevención del Ambiente contra la Emisión de Ruidos*, Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1982, p. 25.

pondientes, con los gobiernos Estatales y Municipales y con la participación de los sectores social y privado.

Asimismo, establece las normas y los criterios para el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestres, marítimas, fluviales y lacustres con el propósito de conservarlos y desarrollarlos.

### **Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA; ver anexo 10):**

Se encarga de vigilar, cuando no corresponda a otra dependencia de la Administración Pública, el cumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente. Recibe, investiga y atiende, o en su caso canaliza ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias administrativas de la ciudadanía y de los sectores público y privado por el incumplimiento de la legislación y los programas ecológicos.

Existen otras dependencias a nivel federal que tienen asignadas algunas responsabilidades en materia ambiental; las principales son: La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH; ver anexo 11), a través de la Comisión Nacional de Agua (CNA; ver anexo 12), órgano desconcentrado responsable de la gestión de los recursos hídricos y del saneamiento de las aguas residuales municipales; además, la SARH es la responsable de la conservación de la calidad del suelo, la protección y explotación de las áreas forestales y de los parques nacionales, así como de la conservación de la flora y la fauna silvestres.

Otras dependencias son la Secretaría de Pesca (SEPESCA; ver anexo 13), encargada de regular el aprovechamiento de los recursos pesqueros, y la Secretaría de Salud (SS; ver anexo 14), responsable de la normatividad en materia de salubridad general y saneamiento.

Es importante señalar que, a nivel internacional, México ha tenido una presencia muy relevante en lo referente al derecho internacional ambiental, para lo cual se han suscrito diversos tratados y convenios para la protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

Como ha quedado expuesto, en los últimos años se ha realizado un importante esfuerzo a nivel federal para consolidar el marco institucional y legal de los asuntos referentes a los asentamientos humanos y protección ambiental. Sin embargo, es necesario reiterar que los municipios constituyen la base para llevar adelante, y con éxito, las políticas urbanas y ecológicas; a ellos corresponde decidir sobre el futuro de sus ciudades.

## **MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO URBANO Y LA PROTECCION AMBIENTAL EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS**

### **Desarrollo Urbano**

#### **Marco Legal**

Para establecer un régimen de cooperación y coordinación a nivel nacional, se solicitó, como un requisito fundamental de la Ley General de Asentamientos Humanos, que los cuerpos legislativos de los estados crearan sus propias leyes locales ajustándolas a los contenidos y principios expresados en dicha ley. Con este fin, a partir de 1977 los cuerpos legislativos de los estados comenzaron a adoptar sus leyes particulares para regular el desarrollo urbano y

los asentamientos humanos. Estas leyes definieron las normas para regular y administrar la planeación, el establecimiento, la conservación, las mejoras y el crecimiento de centros de población en los diferentes estados, y para reglamentar el uso de la propiedad en estos centros.

Es importante destacar que el Código Urbano y Ecológico de San Luis Potosí, expedido el 3 de julio de 1990, es el primer intento a nivel local de integrar, en una sola disposición jurídica, los asuntos urbanos y ambientales.<sup>39</sup>

En algunas Entidades Federativas el marco regulatorio se denomina Ley de Desarrollo Urbano y Ordenamientos Territoriales, y en otras, Código Urbano, como es el caso de Querétaro, o Código Administrativo, como en Chihuahua, en el que existe un capítulo concerniente a los asuntos urbanos.<sup>40</sup>

Por lo general, el contenido normativo de estas disposiciones locales está organizado con base en: estipulaciones generales; autoridades competentes; organismos de planeación urbana; el Plan de Desarrollo Urbano Estatal; Planes Municipales; el registro de Planes de Desarrollo Urbano; centros urbanos en los estados; reglamentación de la propiedad en los centros de población; fusión, subdivisión y redistribución de tierras; mejoras urbanas; infraestructura, servicios y equipo urbano; infraestructura de caminos y sistemas de transporte; vivienda; preservación de la herencia cultural; ejecución de obras, y recursos administrativos.<sup>41</sup>

Para el caso específico de los municipios, existe una Ley Orgánica Municipal que, de hecho, es una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional. Dentro de esta ley, los aspectos relativos al

---

39 Dirección General de Asuntos Jurídicos, SEDESOL 1993.

40 *Idem*.

41 *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Durango 1977*, Periódico Oficial del Estado de Durango, pp. 102 y 116.

desarrollo urbano varían en cantidad y contenido, según el municipio del que se trate.

Como se puede advertir, estas leyes definieron una serie de facultades y atribuciones a favor del Gobernador del Estado y de los Ayuntamientos. Lo más importante es que permitieron a los Gobernadores aprobar los diferentes planes de desarrollo urbano (excepto en los Estados de México y Jalisco, puesto que esta facultad pertenece al Congreso del Estado).

## **Estructura Institucional**

La mayoría de los gobiernos estatales cuentan con una Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, a la que en algunos estados se denomina Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (ver anexos 15 y 16).

Únicamente en los estados de Aguascalientes, Campeche, Durango y Tamaulipas se denomina Secretaría de Desarrollo Social, la cual integra las funciones de desarrollo urbano.

Los gobiernos municipales cuentan con un área de obras públicas que tiene a su cargo las atribuciones orientadas a organizar los asentamientos humanos.

# **PROTECCION AMBIENTAL**

## **Marco Legal**

Al mes de diciembre de 1993, todas las Entidades Federativas disponen de su propia Ley de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, excepto Campeche y Tlaxcala, donde dicha ley se

encuentra en proceso de discusión, en el primer estado, y de formulación, en el segundo.<sup>42</sup>

Es importante señalar que únicamente cinco estados cuentan con un reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, estos son: Chihuahua, Oaxaca, Puebla, Estado de México y Sinaloa.<sup>43</sup>

## Estructura Institucional

En cada una de las Entidades Federativas existe, dentro de sus respectivas Secretarías de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, una Subsecretaría de Ecología y, por consiguiente, una Dirección General de Ecología. Algunos estados incluso cuentan con un Instituto de Ecología.

A nivel municipal, la responsabilidad ecológica no ha sido una prioridad; sin embargo, en los municipios más importantes, que en su gran mayoría son los de las ciudades intermedias, se han empezado a tomar acciones de mayor peso.

Como se ve, son aún muy pocos los intentos que se han hecho por establecer en cada estado y municipio organismos destinados a la defensa del entorno ecológico. En cambio, los problemas de contaminación y afectación al medio ambiente siguen agudizándose conforme avanza el crecimiento de las ciudades.

Después de haber analizado el desarrollo histórico del marco jurídico e institucional de los asuntos urbanos y ambientales, podemos constatar que los débiles lazos que hay entre la legislación urbana y ecológica se establecieron así desde que se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos, en 1976, y las leyes es-

---

42 Dirección General de Asuntos Jurídicos, SEDESOL 1993.

43 Idem.

tatales relacionadas con la misma, en las que no se reguló de modo paralelo y suficiente la cuestión ecológica.

Las estipulaciones con respecto a este punto se limitan a señalar, como se analizó anteriormente, que un centro de población incluye áreas formadas por "los elementos naturales que cumplen con una función para la preservación de condiciones ecológicas de dichos centros", y no se establece, en cambio, el criterio ni las guías normativas para el uso de estas áreas. Así, la definición de los aspectos ecológicos continúa ambigua. Además, la legislación urbana que define políticas establecidas en el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución Política determina que el objeto de la conservación y mejoramiento de los centros de población es, entre otras cosas, el de "mantener el equilibrio ecológico" y "reordenar o renovar zonas físicas y funcionalmente deterioradas de un centro de población", anticipando regulación a través de las leyes locales.<sup>44</sup>

Este planteamiento no permite que se establezca una reglamentación adecuada de las acciones urbanas que tienen impacto sobre los recursos naturales y el medio ambiente.

Además, la promulgación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente tiene como fin proporcionar regulaciones integrales de asuntos ecológicos en todo México. Este cuerpo normativo determina que la regulación de temas ecológicos y ambientales en los centros de población deben ser instrumentados a través de una disciplina ecológica, definida como el proceso de planeación dirigido a la evaluación de programación del uso del suelo y la administración de los recursos naturales en el territorio nacional y las zonas sobre las cuales la nación ejerce su soberanía y jurisdicción hacia la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

---

44 *Op. cit. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1992.*

Por último, esta ley establece tanto los criterios que se deberían observar para el control ecológico, como la autoridad del Gobierno Federal responsable de formular los mismos. Como se puede advertir, la ley ecológica no considera las estipulaciones de la legislación urbana, ni crea instrumentos que unan acciones ecológicas prescritas con los planes de desarrollo aplicables en los centros de población.

Haciendo una reflexión más profunda, podemos afirmar que el acelerado crecimiento de la población ha rebasado la capacidad del gobierno para aplicar las normas y regulaciones existentes. Es decir, hace falta realizar mayores esfuerzos para agilizar la aplicación de la normatividad, así como imprimir una mayor dinámica a las legislaciones en materia urbana y ecológica.

No existe, en realidad, compatibilidad entre las necesidades e intereses de los centros de población con la normatividad vigente. Este mismo problema se presenta a nivel institucional, por lo que es necesario pensar en la formulación de un mecanismo que considere los intereses y las necesidades más urgentes de la población, con el objeto de establecer una legislación adecuada y un marco institucional flexible y adaptable.