

PROTECCIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE SALUD MEDIANTE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1. Vinculación entre medio ambiente y protección de la salud

En la Ley General de Salud⁽¹⁾ (**LGS**), así como en diversos documentos emitidos por dependencias y organismos del gobierno federal de México, se establece la relación indisoluble entre la salud de los seres humanos y las condiciones del medio ambiente; este vínculo se expresa de manera explícita en el articulado de la **LGS**, del que transcribo dos fragmentos con subrayados propios:

"Artículo 60.- El Sistema Nacional de Salud tiene los siguientes objetivos:

...

V. Apoyar el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente que propicien el desarrollo satisfactorio de la vida;

...

***Artículo 116.-** Las autoridades sanitarias establecerán las normas, tomarán las medidas y realizarán las actividades a que se refiere esta Ley tendientes a la protección de la salud humana ante los riesgos y daños dependientes de las condiciones del ambiente. "*

Planteamientos similares se encuentran en publicaciones de la Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud (**OPS**), en las que se expone con claridad la interrelación de las condiciones ambientales con la salud humana; en uno de los documentos de la **OPS**⁽²⁾ se apunta:

"Como todos los seres vivos, los seres humanos dependen del medio ambiente que los rodea para satisfacer sus necesidades de salud y supervivencia, y aunque presentan resistencia a acontecimientos o condiciones ambientales nocivos, su salud es vulnerable a dichas condiciones. _Cuando el medio ambiente deja de satisfacer las necesidades básicas y al mismo tiempo presenta numerosos riesgos, la calidad de vida y la salud de las personas se vé muy afectada."

Continuando con la **OPS**, un informe de la Comisión de Salud y Medio Ambiente⁽³⁾, plantea un esquema general de las interacciones entre las actividades humanas, el medio ambiente y la salud; el esquema se resume en el siguiente cuadro:

SALUD	<i>"Ambiente Social. Producción agrícola, industrial y energética, uso y manejo del agua y desechos, urbanización, distribución del ingreso, servicios públicos, etc. Ambiente físico-químico. Suelo, aire, agua, alimentos, patógenos, clima, contaminantes. Ambiente biológico. Flora, fauna, hábitats incluyendo reservorios y vectores."</i>
--------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

PROTECCIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE SALUD MEDIANTE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La **Imagen 1** es representativa de una severa situación de gravedad por contaminación ambiental, que impacta poblaciones en la costa de Chile, por intoxicaciones masivas desde el año 2018, pero que también daña al personal médico del establecimiento de salud que atiende a la población afectada, ya que el Hospital "Adriana Cousiño" de Quintero, se ubica a una distancia en línea recta de 3.5 km de un núcleo industrial, por lo que organizaciones ambientalistas y representantes de trabajadores lo clasifican como "zona de sacrificio".

Imagen 1, Instalaciones industriales de Quintero y Puchuncaví, costa de Valparaíso, República de Chile.



Fuente
<https://www.confedepus.cl/multigremial-de-hospital-de-quintero-emplaza-a-autoridades-por-grave-contaminacion-ambiental/>

En un portal de los organismos de trabajadores, se denuncia la profundidad del problema que afrontan en dicho hospital, causado por la contaminación del aire:

"Al respecto Daniela Muñoz, vocera de la Aprus del hospital Adriana Cousiño de Quintero (perteneciente a Fedepus Viña del Mar - Perotcal, señaló que -la situación fue compleja por lo síntomas que afectaron a funcionarios y funcionarias del hospital durante la jornada, lo cual genera temor a padecer posibles enfermedades por la exposición continua a estos elementos contaminantes, como cáncer. Tememos por nosotros/as y nuestras familias al no ver medidas más ágiles que nos protejan. Se ha comprometido un hospital nuevo que esperamos cuente con la ventilación controlada que disminuya los riesgos,..."⁽⁴⁾

En noviembre de 2024, seis años después del evento más nocivo, aún se estaban realizando estudios de prefactibilidad técnica del proyecto de nuevo hospital y la formalización de entrega del terreno a las autoridades correspondientes.

2. Ordenamiento territorial en México, usos del suelo y zonificación

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano⁽⁵⁾(**LG AHOTDU**), que fija las normas básicas e instrumentos de gestión

PROTECCIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE SALUD MEDIANTE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país, además de establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno y demarcaciones territoriales para planear, ordenar y regular los asentamientos humanos en el territorio nacional, determina:

"Artículo 2. Todas las personas sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, limitación física, orientación sexual, tienen derecho a vivir y disfrutar ciudades y Asentamientos Humanos en condiciones sustentables, resilientes, saludables, productivos, equitativos, justos, incluyentes, democráticos y seguros.

Las actividades que realice el estado mexicano para ordenar el territorio y los Asentamientos Humanos, tiene que realizarse atendiendo el cumplimiento de las condiciones señaladas en el párrafo anterior.

Es obligación del estado, a través de sus diferentes órdenes de gobierno, promover una cultura de corresponsabilidad cívica y social."

Acorde a lo anterior, las estrategias y políticas públicas de ordenamiento territorial son los instrumentos de los que dispone el estado mexicano, para alcanzar objetivos superiores en favor del bien común, como lo son el desarrollo socioeconómico y la preservación del ambiente. Para profundizar en el marco normativo, transcribo definiciones contenidas en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Centro, Tabasco 2023⁽⁶⁾. **PMDU Centro 2023.**

"Ordenamiento territorial: Constituye una estrategia de desarrollo que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, promueve patrones equilibrados de ocupación y aprovechamiento del territorio."

"Usos del suelo: Fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un Centro de Población o Asentamiento Humano."

"Zonificación: Determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las Reservas, Usos del Suelo y Destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento."

Es así como la reglamentación contenida en los programas de desarrollo urbano y las estrategias de ordenamiento territorial, adquieren la mayor relevancia durante el proceso de selección de sitios en los que se construirán y pondrán en operación establecimientos o conjuntos de establecimientos de salud, pues estos sitios deberán reunir las mejores condiciones ambientales que sea posible.

PROTECCIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE SALUD MEDIANTE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

3. La zonificación de usos de suelo y clasificación de compatibilidad

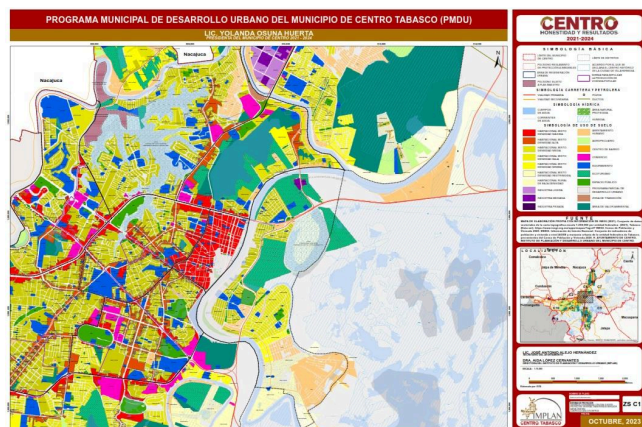
De conformidad con el artículo 115 constitucional, fracción V, los municipios tienen a cargo, entre otras, las siguientes facultades, siempre que estén en concordancia con las leyes federales y locales:

- "a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;*
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*
- ...*
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;"*

El mandato constitucional previamente enunciado, faculta a los municipios para que expidan las normas que permitan administrar y ordenar sus territorios, atribución que las autoridades municipales ejercen, entre otros dispositivos, a través de "Planos de Zonificación", en los que se materializan los planes de desarrollo urbano y acorde a estos, se autorizan los fines particulares a los que pueden dedicarse los terrenos, ya sean de propiedad pública, privada o social. La definición de zonificación también tiene fundamento en la **LGAHOTDU**, lo que da sustento a los siguientes instrumentos regulatorios:

- **"Planos de Zonificación Primaria"**, contienen las áreas que delimitan e integran los centros de población, que comprende áreas urbanizadas y urbanizables, reservas de crecimiento, áreas no urbanizables, áreas naturales protegidas y red de vialidades primarias.
- **"Planos de Zonificación Secundaria"**, se determinan los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.

Imagen 2, Del plano de zonificación secundaria ZS C1, de la ciudad de Villahermosa.



Fuente
Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Centro, Tabasco 2023

PROTECCIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE SALUD MEDIANTE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Las medidas regulatorias de los Programas Municipales de Desarrollo Urbano, se complementan con "tablas de compatibilidad" de usos de suelo, clasificados como: **Predominantes, Compatibles, Condicionados e Incompatibles**. Se necesita que la afinidad de los usos de suelo no solo se aplique a cambios de uso en predios específicos, sino también al entorno urbano más amplio posible.

4. Qué es lo primero, ¿los hospitales o los usos de suelo incompatibles?

Todo el preámbulo normativo precedente, se materializa al analizar el caso citado en la **Imagen 1** de este documento, porque caracteriza una situación injustificable; en este caso ocurre en la República de Chile, pero puede servir de enseñanza para el diseño de las políticas públicas y estrategias de ordenamiento del territorio en cualquier país del mundo. Para este análisis nos planteamos la pregunta: ¿se construyó primero el Hospital o la zona industrial?

En mi opinión, la respuesta es irrelevante, pues ningún evento nocivo debió ocurrir en ningún escenario posible; esto es así porque la función pública debe orientarse con transparencia y firmeza a la protección de la vida y el cuidado de la salud de las personas. Los escenarios hipotéticos sobre el caso de estudio son:

- Si los asentamientos humanos y el Hospital se construyeron primero, no debió autorizarse la implantación de instalaciones industriales de tal magnitud en áreas de uso habitacional y equipamiento urbano.
- Continuando en el supuesto de la preexistencia del asentamiento y el Hospital, si el sitio donde se colocaron las instalaciones industriales era absolutamente estratégico, se debieron reubicar las viviendas y equipamiento urbano a una distancia segura, especialmente las instalaciones hospitalarias y educativas.
- Si la zona industrial de Quintero y Puchuncaví existió primero, se cometió un grave error al seleccionar el sitio para edificar el Hospital, lo mismo que permitir el crecimiento de áreas habitacionales en su perímetro.

En el caso de México, los municipios tienen facultades para autorizar o no autorizar los usos de suelo y proyectos que puedan poner en riesgo la salud de la población y los establecimientos de salud en los que reciben los servicios.

Las condiciones ambientales más adversas pueden prevenirse mediante estrategias responsables de ordenamiento territorial; no obstante, se advierte que la reglamentación vigente muestra deficiencias en la zonificación del municipio de Centro, Tabasco, entre otras razones, porque está fragmentada en "distritos", en detrimento de una zonificación integral que permita analizar la afinidad de los usos autorizados en una mayor escala del territorio municipal y conurbaciones.

PROTECCIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE SALUD MEDIANTE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Para documentar lo anterior, en la **Imagen 3**, se muestra una parte del plano de zonificación **ZC C2**, en el que aparece el Hospital Regional de Alta Especialidad "Dr. Juan Graham Casasús" (en lo sucesivo "Hospital Juan Graham"), que inició operaciones en el año 2005 y se localiza en la margen derecha del río Carrizal. El polígono que ocupa, aparece sombreado en color azul con uso de suelo "**Equipamiento**", rodeado por predios con usos "**Habitacional Mixto Densidad Media**" y "**Habitacional Mixto Densidad Baja**"; la margen del río tiene el uso de "**Asentamiento Humano**", en color rosáceo, resultando en apariencia, que todos los predios circundantes tienen usos compatibles con la unidad médica.

Imagen 3, Del plano de zonificación secundaria ZS C2, de la ciudad de Villahermosa.



Fuente Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Centro, Tabasco 2023

Sin embargo, en la **Imagen 4**, se observa el polígono que ocupa el "Hospital Juan Graham" en color rojo intenso, pero en el plano **P27**, que contiene los usos autorizados a los predios de la margen izquierda del río Carrizal, que distan menos de 300 metros de las instalaciones hospitalarias y donde predomina el uso "**Industria media y de mediano impacto**".

Imagen 4, Del plano Política de Desarrollo Urbano P27.



Fuente Programa Parcial de Desarrollo Urbano "Distrito XIII Loma de Caballo", Villahermosa, Centro, Tabasco, 2019

Con respecto a los predios que tienen asignado uso de suelo industrial, se utilizan principalmente como bodegas, almacenes, patios de maniobras y otros servicios, pero coexisten con sitios donde que manejan residuos peligrosos de la industria petrolera y vierten aguas residuales a los cuerpos de agua circundantes.

PROTECCIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE SALUD MEDIANTE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

5. Conclusiones sobre el ordenamiento territorial para proteger los establecimientos de salud

Primero. El proceso de selección de sitios en los que se proyecte la construcción de establecimientos de salud de segundo y tercer nivel de atención, debe enfocarse en áreas que reúnan las mejores condiciones ambientales, que puedan preservarse durante toda la vida útil de las instalaciones hospitalarias, mediante disposiciones estrictas de ordenamiento territorial.

Segundo. Un análisis racional sobre los usos de suelo compatibles con los establecimientos de salud, indica que en su entorno inmediato y en el mayor radio posible, convivan usos de suelo que abonen a un medio ambiente salubre, que favorezca la recuperación de la salud. Son preferentes los usos: "Espacios verdes y abiertos", "Ecoturismo", "Área de valor ambiental", "Área natural protegida", etc.; en segunda instancia: "Habitacionales" (hasta densidad media), "Equipamiento urbano" (selectivo), "Comercio" y "Servicios". Son absolutamente incompatibles los usos para "Industria", de cualquier tipo que sea (pesada, mediana o ligera).

Tercero. No todas las instalaciones a las que se asigne el uso "Equipamiento urbano" pueden convivir entre sí; en el caso de establecimientos de salud, es admisible su emplazamiento en la colindancia o proximidad con instalaciones educativas, recreativas, deportivas y lugares de culto, pero es incompatible que en su entorno existan otro tipo de servicios o instalaciones que también se clasifican como "Equipamiento urbano", como pueden ser centrales de abasto, almacenes, mercados, rastros, panteones, plantas de tratamiento de aguas residuales, plantas potabilizadoras o cualquier instalación que pueda generar el más mínimo riesgo a la vida de los usuarios, la infraestructura o la funcionalidad de los hospitales.

Referencias

(1) **Ley General de Salud**, Última Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 07 de junio de 2024.

(2) **Organización Panamericana de la Salud**. Saneamiento Rural y Salud /Guía para acciones a nivel local. <https://www3.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Sanemiento-Capitulo1.pdf>

(3) **Organización Panamericana de la Salud**. Nuestro planeta, nuestra salud: informe de la Comisión de Salud y Medio Ambiente de la OMS. OPS. 1993: 8

(4) **Multigremial de hospital de Quintero emplaza a autoridades por grave contaminación ambiental**. mayo 2023 <https://www.confedepus.cl/multigremial-de-hospital-de-quintero-emplaza-a-autoridades-por-grave-contaminacion-ambiental/>

(5) **Ley General de Asentamiento Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, Última Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 01 de abril de 2024.

(6) **Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Centro, Tabasco 2023**, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 27 de diciembre de 2023.