

Función integradora del programa de ordenamiento ecológico del territorio sobre materias con incidencia territorial

MANUEL JIMÉNEZ DORANTES*

A. PLANTEAMIENTO INICIAL

La utilización del territorio con fines públicos o privados está predeterminada por una serie de instrumentos de planeamiento que cada una de las leyes llevan a cabo. Así, la legislación de Asentamientos humanos¹ diseña un sistema de planeamiento urbanístico, la legislación turística² también diseña sus propios instrumentos de planeamiento territorial mediante los programas de ordenamiento turístico del territorio (POT), la legislación de protección civil³ también tiene su sistema de localización de áreas de riesgo (atlas) que condicionan las actividades de

* Profesor titular de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Chiapas. Miembro del Cuerpo Académico de Derecho Administrativo y Municipal de la misma Universidad. manueljd@unach.mx

¹ Ley general de asentamientos humanos, de 21 de julio de 1993. Última reforma de 30 de noviembre de 2010, (LGAH).

² Ley general de turismo, de 17 de junio de 2009. Última reforma de, 25 de mayo de 2011, (LFT).

³ Ley general de protección civil, de 12 de mayo de 2000. Última reforma de, 24 de abril de 2006, (LGPC).

LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA (UN MUNDO SIN INSECTOS)

disposición del suelo y la legislación ambiental⁴ también establece su propio sistema de planeamiento del territorio.

Ahora bien, la posición que aquí se sostiene consiste en que *i*) ante la ausencia de una materia concreta de contenido coordinador de todas las acciones de planeamiento o disposición del suelo, *ii*) los planes ecológicos del territorio funcionan como instrumentos de coordinación del resto de acciones de planeamiento territorial, *iii*) sin posibilidades de integrar o coordinar todas las demás acciones territoriales que se llevan a cabo.

B. UNA CUESTIÓN PREVIA: CONCURRENCIA MATERIAL DEL SISTEMA
DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

La estructura territorial del Estado mexicano dispuesta por la Constitución federal de 1917 (CF) se integra por diversos centros de decisión que guardan una relación de independencia de decisión en la conformación y ejecución de sus políticas públicas.

Para ello, la misma CF determina una serie de principios y reglas para delimitar —con la mayor precisión posible— las competencias entre las entidades territoriales (federación, entidad federativa, municipio, distrito federal) sobre las que se reparten una serie de materias y asuntos (artículos 73, 115, 116, 122 y 124 CF).

Aunque inicialmente el sistema federal diseñado (1917-1970) se basó en el modelo dual del artículo 124 (en el que las entidades territoriales tienen compartimentos estancos en materias de su competencia), las reformas constitucionales posteriores sobre este tema, han ido trasladando los asuntos o materias a la forma de ejercicio concurrente (conurrencia material).

En consecuencia, el ejercicio de competencias federales, estatales, municipales y del Distrito Federal sobre una misma materia o asunto (Medio ambiente, Protección civil, Turismo, Asentamientos humanos, entre otras) busca una acción

⁴ Ley general del equilibrio ecológico y protección al ambiente, de 28 de enero de 1988. Última reforma de 30 de agosto de 2011 (LGEEPA).

FUNCIÓN INTEGRADORA DEL PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO SOBRE MATERIAS
CON INCIDENCIA TERRITORIAL

conjunta y coordinada de las entidades territoriales involucradas en la materia concreta, a partir de la coordinación federal mediante la legislación general del Congreso de la Unión.

Al respecto resulta doctrina consolidada del Pleno de la SCJN sobre las facultades concurrentes que, *“si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”, también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3º fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4º párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general”.*⁵

De esta manera, la misma CF y con el respaldo de la jurisprudencia de la SCJN, se aporta la primera pauta de coordinación de las facultades concurrentes,

⁵ Jurisprudencia: P./J.142/2001. IUS: 187982. En el caso de la materia de Asentamientos humanos se ha señalado al legislador federal que la Constitución *“mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional”*. Jurisprudencia: P./J. 15/2011. IUS: 161384.

LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA (UN MUNDO SIN INSECTOS)

mediante la *ley de bases* que dicta el legislador federal y la correspondiente *ley de desarrollo* que dicta el legislador estatal.

La función primordial de esta técnica legislativa consiste en que el legislador federal establece la pauta para las legislaciones estatales que deberán respetar el contenido de la ley general y desarrollar sus propias leyes de acuerdo a sus características específicas, de ahí que, aunque el legislador federal de bases aprueba los términos de la acción coordinada en la materia concreta también tiene prohibido constitucionalmente llevar a cabo una regulación exhaustiva o detallada de la materia, ya que, anularía las competencias legislativas de las entidades federativas al no dejar margen de regulación estatal propia y diferenciada a sus propias características.

Al respecto, el Pleno de la SCJN ha señalado que *“las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia”*.⁶

C. CONCURRENCIA FÍSICA: AUSENCIA DE COORDINACIÓN. EL POET COMO INSTRUMENTO DE COORDINACIÓN DE MATERIAS CON INCIDENCIA TERRITORIAL

Como se ha señalado, la concurrencia material se produce al seno de una misma materia, es decir, cada una de las leyes (urbanísticas, turísticas, medioambien-

⁶ Jurisprudencia: P./J. 5/2010. IUS: 165224.

FUNCIÓN INTEGRADORA DEL PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO SOBRE MATERIAS
CON INCIDENCIA TERRITORIAL

tales, etcétera) regulan sus propios mecanismos de interrelación pero no hacen referencia a mecanismos de coordinación entre materias diversas.

Resulta evidente que estas materias tienen una inminente manifestación o expresión territorial o física (federal, estatal y municipal) en la que las diferentes Administraciones públicas ejercen sus respectivas competencias. Dicha concurrencia física o espacial exigen del legislador federal esforzarse por establecer mecanismos coordinadores más allá de la coordinación parcial o aislada en cada materia sino más bien mediante el establecimiento de bases que faciliten la coordinación de decisiones públicas de diversas materias para evitar —en la medida de lo posible— el conflicto competencial que se puede producir de la incompatibilidad de decisiones con incidencia sobre la misma porción del territorio.

Evidentemente, la subsistencia del posible conflicto seguirá teniendo como cauce de resolución posterior a través de los mecanismos de protección competencial previstos en el artículo 105.I CF (controversia constitucional, especialmente).

No obstante, resulta preceptivo antes de acudir a la resolución jurisdiccional del conflicto, diseñar un modelo de relaciones interadministrativas que lo eviten y, además, faciliten la acción conjunta y coordinada de las decisiones públicas conforme los principios y reglas del sistema federal mexicano.

En este sentido, resaltan dos cuestiones fundamentales, ¿existe una materia coordinadora de las demás? ¿Qué materia coordina?, y, en su caso, ¿cómo se coordinan los instrumentos de planeamiento con incidencia territorial?

Los “sistemas” de planeamiento del territorio. Deficiencias para una acción integral de ordenación del suelo

Las funciones estatales sobre diversos ámbitos de la realidad ha exigido —desde el propio texto constitucional— la utilización racional del suelo para dedicarlo a diversos asuntos (urbanismo, medio ambiente, puertos, aeropuertos, entre otros). Por ello, la CF y las leyes (federales o estatales) utilizan la planificación como el instrumento que, previo análisis y estudios de la situación territorial,

LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA (UN MUNDO SIN INSECTOS)

programa modelos para ejecutarse sucesivamente sobre una porción concreta del territorio.

La diversidad de instrumentos planificadores de ordenación del territorio presentan deficiencias para lograr una adecuada ordenación integral del suelo que permita prever las múltiples vocaciones a que puede destinarse cada porción territorial conforme al interés general y dentro del ejercicio armónico de competencias que preside el principio de colaboración, fidelidad o lealtad constitucional.

El análisis de las diferentes leyes demuestra la ausencia de una visión integradora del territorio, ya que el diseño impide que los diferentes instrumentos de planificación puedan articularse en un modelo de desarrollo territorial global e integral.

En este orden de ideas, el derecho positivo mexicano evidencia la regulación parcial, aislada y descoordinada del territorio, debido a que su utilización se lleva a cabo a través de materias que tienen una visión limitada del territorio y únicamente centran su programación al interés que deben proteger: urbanístico, turístico, ambiental, etcétera.

Algunos de los sistemas de planeamiento pretenden funcionar como coordinadores con una pretensión de globalidad, por ejemplo, la LGAH (artículos 2, 3 y 5) considera que el régimen de los asentamientos humanos debe considerar asuntos más amplios que el urbanismo, como el desarrollo regional e infraestructura más allá del asunto estrictamente urbano.

En otro caso, la legislación de puertos se basa en la decisión exclusiva de la federación para determinar la ampliación de la zona del puerto lo que, inevitablemente, provoca la modificación de los instrumentos de planificación con incidencia territorial como urbanísticos, turísticos, ambientales, entre otros.

Ante la ausencia de un modelo coordinador de las acciones sobre el territorio, desde mi particular punto de vista, esta posición la intentan ocupar los planes de ordenación ecológica del territorio (artículos 19 a 20 bis LGEEPA), ya que estos planes ecológicos deben tener congruencia entre ellos y, en el caso de la formulación del plan general, la entidad federativa y el municipio envían a la federación

FUNCIÓN INTEGRADORA DEL PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO SOBRE MATERIAS
CON INCIDENCIA TERRITORIAL

“recomendaciones” (no vinculantes) como instrumento de cooperación. Cuando la zona territorial a programar involucre varias entidades territoriales debe llevarse a cabo la planificación conjunta, por lo que, la legislación recurre a la figura de informes y programas conjuntos que pretenden materializar el principio de colaboración.

No obstante, el diseño de colaboración se debilita en el momento en que los planes ecológicos del territorio se relacionan con los demás planes con incidencia territorial ya que no existe previsión normativa para los casos en que se produzca incompatibilidad de decisiones territoriales, lo que, propicia la imposición de la entidad superior, la subordinación de la autoridad local y la ruptura de los principios de funcionamiento del sistema federal mexicano (colaboración, lealtad, igualdad de formas de las competencias).

Independientemente de la jerarquía que se produce entre los planes de ordenación ecológica del territorio y su vinculación con el resto de instrumentos de planificación con incidencia territorial, en el sistema jurídico mexicano no existen mecanismos de prevención del conflicto o de resolución prejudicial del mismo.

En cualquier caso, las posibles soluciones pasan por la negociación política para la prevalencia de decisiones independientemente del sistema de distribución competencial o, en su caso, la solución jurisdiccional.

Resulta evidente que, hasta la fecha, el sistema constitucional mexicano no prevé una materia de contenido coordinador de las acciones con incidencia territorial que permita la utilización racional y protección del territorio. De tal manera que son una materia concreta cuyo objetivo es integrar las diferentes decisiones que se diseñan en centros de decisión diversos, el actual sistema provoca la ineficacia de los instrumentos de planeamiento aislados, destacan la improvisación en el diseño territorial y el incumplimiento de los plazos y objetivos programados para la ejecución de un modelo territorial integral y racional.

En resumen, aunque los planes ecológicos del territorio pueden funcionar con una pretensión integradora de decisiones territoriales, la ordenación del suelo en

LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA (UN MUNDO SIN INSECTOS)

México es asistemática y rudimentaria debido a la desorganización entre los diferentes instrumentos de planificación con incidencia territorial directa.

La solución es poder establecer un mecanismo adecuado de coordinación de las diferentes acciones con incidencia territorial, que permita aglutinar de manera ordenada y sistemática las decisiones con influencia territorial.