

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO CON INCIDENCIA TERRITORIAL: DESAJUSTES, CARENCIAS Y DEBILIDADES PARA LA ORDENACIÓN INTEGRAL DEL TERRITORIO EN MÉXICO*

POR MANUEL JIMÉNEZ DORANTES**

S U M A R I O

- A) PLANTEAMIENTO.
- B) INFLUENCIA DIRECTA DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN LA ADOPCIÓN DE DECISIONES CON INCIDENCIA TERRITORIAL. RÉGIMEN DE CONCURRENCIA, IGUALDAD FORMAL DE LAS COMPETENCIAS Y LEALTAD FEDERAL:
 - 1. RÉGIMEN DE CONCURRENCIA EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.
 - 2. IGUALDAD FORMAL DE LAS COMPETENCIAS.
 - 3. LEALTAD FEDERAL.
- C) DESCOORDINACIÓN EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL. DESAJUSTES Y DEBILIDADES DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN CON INCIDENCIA TERRITORIAL.
- D) BIBLIOGRAFÍA.

R E S U M E N

La ordenación territorial se ha convertido en una de las actividades más importantes de la actuación del Estado (*lato sensu*) para garantizar ciertos niveles de calidad de vida y la utilización racional del suelo. La diversidad de asuntos que

* Este trabajo se desarrolló en el marco del proyecto de investigación CHIS-2005-C03-005 (El sistema de planeamiento urbanístico en el Estado de Chiapas. Problemas y soluciones jurídico-públicas) del Fondo Mixto CONACYT-Gobierno del Estado de Chiapas que el autor desarrolla en la Universidad Autónoma de Chiapas.

** Profesor titular tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chiapas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores-CONACYT y Responsable del Cuerpo Académico de Derecho Administrativo y Municipal de la misma Universidad. Miembro del Consejo Académico del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid.

ejercen su influencia directa en el territorio requiere la actuación programática y articulada de las diferentes entidades territoriales que conforman el Estado mexicano. Sin embargo, la realidad actual evidencia la descoordinación, desconexión e ineficacia en buena parte de los sistemas jurídicos de ordenación territorial. Resalta la desarticulación entre planes y programas con incidencia territorial de las diferentes materias distribuidas entre la federación, entidades federativas, municipios y distrito federal. El reto consiste en prever los mecanismos normativos para desarrollar un sistema de planificación territorial armónico e integral que permita prevenir la tensión de decisiones públicas territoriales y prever soluciones acordes a las diversas necesidades territoriales de México en el siglo XXI.

Palabras clave: Desarrollo regional, Derecho administrativo, Planificación territorial.

ABSTRACT

Or land ordination has become one of the most important activities on state action to guarantee certain high life qualities and the rational use of land. The variousness of issues which influence directly on the territory requires a programmatic and articulated action from the different territorial entities that conform the Mexican state. However, it is currently shown the lack of discoordination, disconnection and inefficiency with the legal systems on territorial planning. It emphasizes the breakdown between plane and territorial incident programs under diverse territorial distribution among the federation, federative entities, municipalities and the federal district. The challenge consist to foreseeing regulatory mechanism to develop a harmonious and integral use planning system that allows to prevent strain on public territorial decisions and anticipate appropriate solutions to the diverse territorial needs on to foresee identical of Mexico daring the twenty first century.

Key words: Administrative law, Land resources and use, Intergovernmental relations, Local and municipal government.

A) PLANTEAMIENTO

La adecuada ordenación y disposición del territorio para destinarlo a las actividades de «uso» y «explotación» (urbana, agrícola, ambiental, infraestructuras, etcétera) es uno de los principales retos actuales del ordenamiento jurídico mexicano. La diversidad de entidades territoriales que ejercen sus funciones con incidencia territorial (Federación, Entidades federativas, Municipios y Distrito federal) aunada a las complejas realidades urbanísticas de sus grandes metrópolis y sus numerosos centros de población rurales exigen al Derecho grandes actualizaciones normativas que respondan a la realidad territorial y urbana del país. Las normas jurídicas mexicanas que regulan la utilización del territorio han quedado estancadas (última reforma 1994) y cumplen su función esencial como reguladoras de las actividades que se ejecutan sobre en terri-

torio. Las normas federales en materia de ordenación urbanística y territorial están diseñadas para mantener la concentración del sistema urbanístico en la Federación que, dicho sea de paso, se reproduce en las leyes estatales respectivas. Asimismo, como se intenta exponer en este trabajo, la legislación (federal o estatal) con impacto territorial directo (medio ambiente, urbanismo, puerto, carreteras, aeropuertos, etcétera) omite mecanismos que permitan solucionar conflictos de intereses y decisiones públicas conforme al sistema federal coherente y actual y, en muchos casos, el legislador estatal impone la prevalencia de las decisiones federales en estas materias sin que haya posibilidad para que el resto de sujetos territoriales mexicanos puedan conciliar decisiones. Estas son algunas de las graves deficiencias del sistema jurídico de ordenación urbana y territorial en México.

La estructura territorial del Estado mexicano se integra por diversos centros de decisión que guardan cierta independencia de decisión en la conformación, ejecución y seguimiento de sus propias políticas. En este sentido, la Constitución federal (CF) determina un sistema de distribución competencial entre las entidades territoriales jurídico-públicas que conforman el Estado mexicano (Federación, Entidad federativa, Municipio y Distrito federal) y reparte asuntos o materias públicas sobre las que se deben ejercer las respectivas facultades públicas (arts. 73, 115, 116 y 124, especialmente).

Centrando el tema de este trabajo, el sistema de distribución competencial, por lo que aquí interesa, evidencia que diversas decisiones de las entidades territoriales tienen repercusión espacial, de manera que, sobre una misma porción del territorio se programan, ejecutan y controlan diversas actividades o asuntos conforme a la capacidad de decisión que el ordenamiento jurídico ha atribuido a cada entidad territorial.

A pesar de esta distribución competencial, la realidad evidencia un enorme desajuste en la articulación de las decisiones que inciden sobre una misma porción del territorio (federal, estatal y municipal).

La complejidad del sistema federal requiere el ejercicio pacífico

de las respectivas competencias de los sujetos jurídico-públicos territoriales mexicanos. Sin embargo, el sistema actual de disposición del territorio presenta enormes deficiencias en la articulación del sistema competencial y, además, provocan duplicidad de acciones, mantienen latente el conflicto competencial e inhiben la participación ciudadana debido a la ausencia de una regulación que permita la acción conjunta de los sujetos públicos y privados que deben intervenir en una misma porción del territorio y, finalmente, provocan la ineficacia de las decisiones públicas con incidencia territorial, lo que sin duda, representa una visión patológica del sistema federal y la afectación de los intereses públicos.

B) INFLUENCIA DIRECTA DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN LA ADOPCIÓN DE DECISIONES CON INCIDENCIA TERRITORIAL. RÉGIMEN DE CONCURRENCIA, IGUALDAD FORMAL DE LAS COMPETENCIAS Y LEALTAD FEDERAL

1. RÉGIMEN DE CONCURRENCIA EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

El carácter de las competencias (que son propias o delegadas desde el punto de vista de su origen) puede ejercerse de distinta manera dependiendo del reparto competencial que hace la CF. Cuando sólo una de las organizaciones jurídico-públicas de carácter territorial mexicanas tiene participación completa —todas las potestades públicas— en determinada materia, es *competente exclusivamente*, sencillamente porque no comparte con ninguno de los demás entes territoriales ninguna de las potestades públicas. Este es el caso de las materias sobre *sistema monetario* o la de *nacionalidad o condición jurídica de los extranjeros* (extranjería) que señala la fracción XVI artículo 73 CF a favor de la Federación. En estas materias, ni las Entidades federativas ni los Municipios tienen atribuida constitucionalmente su intervención, sino que la legislación, reglamentación y ejecución en estas materias quedan atribuidas, en bloque, únicamente entre los órganos federales.

No obstante, la conformación del actual sistema de distribución competencial ha dejado atrás la concepción del ejercicio separado o independiente de competencias como si de compartimentos es-

tancos se tratara. A partir de las reformas constitucionales en las materias de educación (13 de diciembre de 1934) y, posteriormente, de urbanismo (6 de febrero de 1976), el texto constitucional federal establece con mayor frecuencia el régimen de las *facultades concurrentes* entre la Federación, las Entidades federativas, el Distrito federal y los Municipios.

En términos generales, el régimen de facultades concurrentes opera en dos grandes supuestos. Por un lado, la *concurrencia material* en la que, sobre una misma materia (urbanismo, medio ambiente, protección civil, entre muchas otras), las diferentes entidades territoriales ejercen sus competencias (normativas y ejecutivas) pero con una relación coherente y pacífica de actuación diferenciada. Aunque también se puede producir la *concurrencia física* cuando sobre un mismo espacio físico territorial se somete a las decisiones de distintos centros de decisión que fundan su actuación en ámbitos materiales diferenciados. Por ejemplo, en los casos en que la federación ejerza competencias en materia de puertos o aeropuertos, mientras que la Entidad federativa ejerza competencias en materia de aguas, carreteras estatales, protección civil y, por último, el Municipio ejerza sus competencias en las materias de urbanismo y medio ambiente, todas éstas sobre una misma porción del territorio.

Evidentemente, las facultades concurrentes exigen la participación ordenada y sistemática del conjunto de entidades territoriales del Estado mexicano.

En la mayor parte de los casos, la concurrencia material está desarrollada en las leyes federales, especialmente cuando la CF determina que la Federación intervenga en el desarrollo de los subsistemas normativos estatales y municipales, por lo que, la intervención del legislador federal condiciona las competencias estatales y municipales. En este sentido, la idea básica de las facultades concurrentes consiste en desarrollar la actuación conjunta a través de las directrices contenidas en los instrumentos federales de regulación homogénea en todo el territorio nacional, pero, a su vez, permitir que en cada uno de los centros de decisión restantes se puedan desarrollar sus competencias y diseñar sus políticas correspondientes.

Aunque existen diversos instrumentos relacionales (cooperación y coordinación) para facilitar el régimen de concurrencia, la principal técnica de coordinación empleada para establecer cierta claridad en el sistema de facultades concurrentes consiste en la *ley de bases+ley de desarrollo*, en la que «*el Congreso de la Unión determina las formas y los términos*» (registro IUS: 187982) de la intervención del resto de entidades territoriales. En este caso, el papel que le corresponde desempeñar a la legislación federal consiste en regular los aspectos básicos o generales de la materia o asunto (eficacia delimitativa) y, necesariamente, permitir a las demás entidades territoriales desarrollar sus propias potestades públicas. Por ejemplo, Ley general de asentamientos humanos, de 21 de julio de 1993, Ley general del equilibrio ecológico y de protección al ambiente, de 28 de enero de 1988 y la Ley general de protección civil, de 12 de mayo de 2000, son instrumentos federales que tienen una función directiva sobre las correspondientes leyes de las Entidades federativas y las normas municipales en estas materias concurrentes.

Por otro lado, las potestades públicas que desarrollan las Entidades federativas, desde el punto de vista cuantitativo, no tienen limitación alguna ya que, como menciona expresamente la CF se desarrollan *en el ámbito de sus respectivas competencias* (art. 73, fracción XXIX-C, CF), por lo que, mantienen la totalidad de sus potestades para emitir sus propias normas jurídicas y diseñar políticas propias en cada materia.

Aunque las organizaciones territoriales del sistema mexicano conservan el ejercicio de la totalidad de sus potestades públicas (normativas y ejecutivas) sobre una misma materia, también es cierto que el diseño del sistema de distribución competencial en México provoca que dichas potestades se encuentran *delimitadas* por la propia ley general, que funciona como *ley básica* dentro del sistema normativo, y que condicionará el desarrollo de las Entidades federativas y Municipios.

Ahora bien, cabe resaltar que la legislación federal no tiene posibilidades de llevar a cabo una regulación exhaustiva de la materia ya que esto implicaría que las Entidades federativas no tuvieran materia suficiente para llevar a cabo sus propias competencias

y políticas públicas conforme las bases de la legislación federal y, por otro lado, la federación no tendría posibilidades de regular la materia con precisión ante las características diversas (geográficas, ambientales, culturales, sociales, económicas, políticas, etcétera) de las cada una de las Entidades territoriales, por lo que, se rompería el delicado equilibrio de las facultades concurrentes.

Consecuentemente, la característica de la *ley general* consiste en establecer las bases de la regulación de la materia en todas las Entidades federativas (unidad). Su propio carácter *esencial* debe permitir al resto de entes territoriales desarrollar sus propias potestades públicas dentro de las normas estructurales de la ley general federal (diversidad). Es decir, permitir varias opciones normativas y ejecutivas que, no obstante el carácter «concurrente» de la materia, permita un desarrollo estatal y municipal propio.

El sistema de facultades concurrentes se completa con las potestades públicas estatales y, posteriormente, municipales. En este sentido, es necesario que las Entidades federativas ejerzan su potestad normativa de desarrollo siempre dentro del marco que establece la ley general federal y respetando las potestades normativas y ejecutivas atribuidas a los Municipios (art. 115 CF) conforme a su autonomía (gobierno, administración, normación).

Ahora bien, en varios casos (puertos, carreteras, aguas, urbanismo, medio ambiente, etcétera) las entidades territoriales ejercen sus competencias sobre asuntos o materias diferenciadas pero el contenido de la materia tiene repercusión directa sobre el mismo espacio físico territorial (conurrencia física). En este caso, aunque en principio las facultades se ejercen en un régimen de «exclusividad» o de «conurrencia material», el ámbito territorial de aplicación es coincidente o coexistente, por lo que, el territorio se somete a las decisiones de las distintas entidades territoriales que, en muchas ocasiones, pueden resultar incompatibles entre ellas y, por ende, provocar desajustes al adecuado ejercicio competencial y la tensión de decisiones públicas con incidencia territorial directa.

No obstante, las normas¹ que se refieren a la concurrencia evidencian el desdén con el que el legislador trata el régimen compe-

¹ Por ejemplo Ley federal de Turismo, Ley de Puertos, Ley de Aeropuertos, entre otras.

tencial para determinar posibles mecanismos que sirvan para prevenir el conflicto competencial sin que implique la determinación automática de la prevalencia federal. En consecuencia, el sistema federal mexicano se caracteriza por la imposición de las decisiones federales y la negociación política de las decisiones.

2. IGUALDAD FORMAL DE LAS COMPETENCIAS

Como se ha evidenciado, el sistema de distribución competencial es uno de los asuntos más importantes de los sistemas federales y descentralizados, ya que se convierte en una decisión esencial para el adecuado funcionamiento del entramado territorial y de la permanencia del propio sistema estatal (Loewenstein, 1970, 356).

En los primeros años de vigencia de la CF, se entendió que la cláusula residual del art. 124 minimizaría la posibilidad de conflicto competencial entre las entidades territoriales del sistema federal mexicano. No obstante, el desarrollo del sistema competencial en México ha evidenciado la insuficiencia del modelo dual y los graves problemas para el correcto ejercicio competencial.

Paulatinamente, el sistema jurídico mexicano se fue adaptando con mecanismos de relación en el ejercicio competencial, de manera que, un determinado asunto o materia corresponde ejercerlo a varias entidades territoriales (educación, urbanismo, medio ambiente, protección civil, etcétera), por lo que, la actuación coordinada de los centros de decisión debe articular actuaciones locales diferenciadas con directrices básicas nacionales. Sin embargo, los diferentes mecanismos de cooperación y coordinación introducidos en el ordenamiento jurídico se enfrentan a los característicos vicios del sistema federal mexicano del siglo XX (imposición federal, subordinación política y financiera del resto de las entidades territoriales) lo que ha provocado su deficiente articulación y la opacidad del sistema competencial y de responsabilidades. Ante la complejidad que ha provocado el actual sistema competencial mexicano y el inevitable régimen de concurrencia (material o física), en muchas ocasiones habrá que dilucidar, necesariamente, ¿qué competencia tiene prevalencia frente al resto en cada caso concreto? Al respecto cabe recordar que, durante todo el siglo XX —caracteri-

zado por la alta concentración federal— hasta la fecha, se ha dado —de manera casi automática— prevalencia al ordenamiento jurídico federal sobre la exclusión de las decisiones de las Entidades federativas, independientemente, de la distribución competencial definida por la CF, como si de una «regla de prevalencia» se tratara.

El principal mecanismo a través del cual se han justificado los excesos (intervención) federales ha sido la interpretación extensiva e ilimitada de la fracción XXX art. 73 CF (ver, registro IUS: 983886). Sin embargo, hay que aclarar que esta fracción encuentra límites constitucionales y no se refiere a un medio para atribuirse nuevas potestades o incluir todas las materias o asuntos que considere «necesarias» la Federación como cuestiones federales en detrimento de las facultades de las Entidades federativas. Lo que evidenciaría que la federación mantiene el dominio sobre el sistema de distribución competencial y las entidades federativas serían competentes sólo en las materias que no hayan sido recogidas por el legislador federal.

En este caso, el *principio de igualdad formal de las competencias*, implica una igualdad formal en la validez y pretensión de eficacia de las competencias determinadas constitucionalmente. Por tanto, resulta incorrecto pretender una relación de jerarquía entre los sistemas normativos (federal y de las Entidades federativas), sino que, «el problema será de competencia» (Carpizo, 1998, 112), por lo que, como ha dicho el Pleno de la SCJN, «*se ubica el derecho federal y el derecho local en una misma jerarquía en virtud de los dispuesto en el artículo 124 [CF]*» (registro IUS: 192867).

En el sistema territorial mexicano ninguna de las entidades territoriales puede atribuirse la competencia de la competencia que le permita definir los alcances normativos y ejecutivos de su misma competencia ni los de las competencias de otra instancia territorial. Es decir, no cabe la posibilidad para determinar *a priori* el alcance de alguna de las competencias involucradas y, en consecuencia, decidir su prevalencia, porque no existe una relación de subordinación jerárquica entre los ordenamientos territoriales de la Federación y de las Entidades federativas.

Ahora bien, la cuestión radica hacer un análisis más profundo sobre la esencia y funcionamiento del sistema federal mexicano. En el marco de este sistema y de sus principios esenciales (lealtad federal, colaboración, solidaridad territorial, autonomía municipal, entre otros) la decisión de prevalencia entre las diferentes decisiones sobre asuntos con incidencia territorial debe pasar necesariamente por el *método de la ponderación* en el que se produzca la *concordancia práctica* entre los beneficios y los costes que derivan del juicio ponderativo. Además, la ponderación permitirá determinar el *grado de realización óptima* de los asuntos enfrentados ya que todos tienen la misma pretensión de validez en su realización (Rodríguez de Santiago, 2000,135. Prieto, 2001, 222. Jiménez, 2004, 121).

3. LEALTAD FEDERAL

La distribución competencial establecida por la CF se conjuga con una serie de *checks and balances* para permitir una actuación eficaz de las entidades territoriales así como el funcionamiento adecuado del sistema federal.

En este sentido, resalta —como principio esencial para entender el sistema de relaciones entre las partes integrantes de la Federación—, la «lealtad federal» o «lealtad constitucional». El *Bundestreue* o, también llamado «comportamiento leal a la federación», ha sido desarrollado en el sistema federal alemán, en el que una decidida jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal y su doctrina jurídico-pública entendieron que este principio, a pesar de que no está expresamente reconocido en el texto fundamental, se encuentra comprendido en la propia esencia del Estado federal. De manera que, a grandes rasgos, el principio de «lealtad federal», sin ser un título habilitante, obliga a las entidades territoriales del sistema estatal un comportamiento determinado en sus relaciones entre Federación-Entidades federativas y entre Entidades federativas, para que en todos los casos consideren los intereses de las entidades territoriales involucradas para la salvaguarda de sus respectivas competencias.

En el caso del sistema federal mexicano, como he mencionado

en otro lugar (Jiménez, 2005, 163-167), aunque la CF no hace mención expresa al principio de lealtad federal o deber general de colaboración, se encuentra implícito en la esencia del sistema federal que diseña la misma CF y que, por tanto, envuelve a todo el sistema relacional del Estado mexicano. Aunque, dicho principio haya tenido escaso desarrollo por parte de la jurisprudencia y doctrina mexicanas. El Pleno de la SCJN ha mencionado en su tesis: P./J./70/1999 que las autoridades federales y locales deben prestarse apoyo en el ejercicio de sus funciones².

El federalismo requiere la necesidad de colaboración, ya que —como expone Stein— si los miembros de la federación «toman distintas direcciones la ponen en peligro [...] este peligro se puede evitar si todos tiene la voluntad de trabajar en común» (Stein, 1973, 108). Por tanto, el *deber de colaboración* exige la actuación (positiva o negativa) de las partes integrantes del Estado en el ejercicio de sus respectivas funciones (Jiménez, 2005, 166), lo que implica, por un lado, la obligación de actuar, en el momento en que ejercen sus competencias, en beneficio de las demás cuando sea necesario para el correcto ejercicio de sus propias competencias y, por el otro, implica la prohibición de obstruir el ejercicio de competencias ajenas mediante el ejercicio de las competencias propias de cada entidad territorial.

Antes de pasar a la exposición sobre la concurrencia y relación de algunos de los principales sistemas con incidencia territorial, cabe resaltar que el sistema federal mexicano funciona con carencias y debilidades que deben ser atendidas en las discusiones de la «reforma del Estado» para perfeccionar el propio sistema y garantizar su permanencia como modelo de estatal. Algunas de estas disfunciones consisten en la excesiva utilización de técnicas de cooperación y coordinación (leyes básicas, planes y programas conjuntos, convenios, órganos de cooperativos, etcétera) que, según su articulación, han incrementado considerablemente la complejidad en la distribución competencial, de manera que cada vez resulta más complicado para el intérprete constitucional (y para el ciudadano mismo) delimitar los campos de acción de las entidades territoriales mexicanas y, además, fomentar entre las entidades

² Registro IUS: 193473.

territoriales del Estado mexicano el *ambiente de colaboración* como entorno esencial para el correcto funcionamiento del sistema federal.

C) DESCOORDINACIÓN EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL. DESAJUSTES Y DEBILIDADES DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN CON INCIDENCIA TERRITORIAL

La intervención del Estado en los diversos ámbitos de la realidad ha exigido la utilización racional del territorio para dedicarlo a diversos asuntos públicos (Crespo, 2006, 20-21): crecimiento ordenado de los centros de población, preservación de áreas de alto valor ambiental, instalación de puertos y aeropuertos, trazado de carreteras, zonas de protección histórica o conservación de valores paisajísticos, entre otros.

El poder público utiliza la *planificación* como la herramienta que, a través del análisis de las situaciones actuales, el pronóstico de futuros desarrollos y la formulación previa de una ordenación normativa, permite concretar discrecionalmente un modelo determinado que deberá ejecutarse sucesivamente sobre una concreta porción del territorio (Schmidt-Assmann, 2003, 220-223 y 344). Como se ha mencionado, la potestad planificadora está sometida al sistema de organización territorial del Estado, a su correspondiente régimen competencial y, por ende, requiere que sus determinaciones tengan materialización a través de su ejecución.

La diversidad de instrumentos planificadores de ordenación y utilización del territorio (federales, estatales y municipales) presentan varios puntos de quiebre para lograr la adecuada ordenación integral del territorio que permita prever las múltiples vocaciones del suelo (urbanística, ambiental, infraestructuras, etcétera) conforme al interés general dentro del ejercicio armónico que debe prevalecer en todos los modelos federales. La realidad actual está muy lejos de permitir la utilización racional del suelo ya que la estructura de las normas actuales impide que los diferentes instrumentos de planificación se cohesionen para articular un modelo territorial global.

A diferencia de lo que ocurre con otros modelos (Alemania —*Raumordnung*—, Francia —*Aménagement du territoire*—, España —*Ordenación del territorio*—, entre otros) que prevén una materia concreta que tiene como finalidad la ordenación integral y global del territorio conjuntando y cohesionando las diversas decisiones federales, estatales y municipales con incidencia territorial; en México, la disposición racional del territorio se caracteriza por una regulación parcial, descoordinada e ineficiente (PEOTCh, 2005, 336. Bravo, *et. al.*, 2007, 164). Ya que, la ordenación del territorio se lleva cabo a través de varias materias que tienen una limitada visión integradora del territorio y que pretenden dirigir de manera integral diversas acciones con incidencia territorial. Por ejemplo, la planificación ambiental sobre el territorio (arts. 19 a 20 bis 7 Ley general del equilibrio ecológico y de protección al ambiente) que regula la ley federal de medio ambiente (usos del suelo, actividades productivas, aprovechamiento sustentable, ubicación de asentamientos humanos, por citar algunos) pretende funcionar como mecanismo integral de dirección de las demás acciones con incidencia territorial pero sólo con la visión ambiental, mientras que la legislación urbanística federal (arts. 2, 3 y 5 Ley general de asentamientos humanos) evidencia otra pretensión de «globalidad» ya que consideran al régimen de los asentamientos humanos como una materia que debe considerar asuntos más amplios que el urbanismo (desarrollo sustentable, desarrollo regional, patrimonio cultural, infraestructura, entre otros) y que, evidentemente, provocan la hipertrofia de la materia, de sus programas de ordenación y favorece el conflicto con los instrumentos de ordenación que provienen de otras materias (medio ambiente, protección civil, puertos, etcétera).

En otros sistemas de planificación con incidencia territorial las cosas no son muy diferentes y confirman los desajustes del sistema federal mexicano en la ordenación racional del suelo. En el caso del sistema de planes urbanísticos —que también debe existir congruencia entre ellos (art. 12 LGAH)— se encuentran sometidos a las determinaciones contenidas en planes de otras entidades territoriales por efecto de la concurrencia física. Por ejemplo, los planes federales en materia de turismo o de puertos. En este caso, la Ley federal de turismo determina con claridad que la declaración de zona de desarrollo turístico prioritario provoca la *modificación*

de los planes urbanísticos correspondientes (estatales o municipales) para adecuarlos a la nueva decisión federal (arts. 13 a 16).

Además, la misma Ley federal de turismo determina que la zona de desarrollo turístico prioritario puede contener aspectos naturales e histórico-monumentales (art. 14), mientras que la Ley sobre patrimonio histórico determina que la zona de monumentos está sometida a la declaración, gestión y dirección del INAH.

El mismo caso se encuentra en la legislación de puertos. En este caso, la decisión federal unilateral sobre la ampliación de la zona del puerto provoca la modificación del resto de instrumentos de planificación territorial del Estado o del Municipio (especialmente urbanísticos y de carreteras).

Otro ejemplo importante en la ordenación territorial se refiere a los planes medioambientales y su relación con el resto de instrumentos de planificación con incidencia territorial. Si bien es cierto que la legislación ambiental determina un sistema coordinado de planes de ordenación ecológica (arts. 19 a 20 bis 7 LGEEPA), se produce la descoordinación en su relación con los planes urbanísticos, portuarios, aeroportuarios, patrimonio arqueológico, entre otros.

Por lo que respecta a la relación entre los planes de ordenación ecológica (general, regional, local y marino) la legislación determina que debe existir congruencia entre ellos y, en el caso de la formulación del plan general, la Entidad federativa y el Municipio envían a la Federación recomendaciones (no vinculantes) como elemento de cooperación entre los niveles de decisión. Cuando la zona territorial a programar involucre diversas entidades territoriales, debe llevarse a cabo la planificación conjunta, por lo que, la legislación recurre, en los casos de las materias de medio ambiente y urbanismo, a las técnicas instrumentales de cooperación (informe y programas conjuntos) que materializan el principio de colaboración o lealtad federal.

Sin embargo, el sistema se debilita cuando las determinaciones de los planes ecológicos se relacionan con los demás planes con incidencia territorial (turísticos, urbanísticos, portuarios, hidráulicos).

cos, etcétera), ya que en México no existe previsión normativa para el caso de incompatibilidad de decisiones territoriales de las diversas entidades jurídico-públicas, lo que propicia la imposición de la decisión de la entidad superior, la subordinación de la autoridad local y la ruptura de los principios de funcionamiento del sistema territorial que se han expuesto. Cabe recordar que según las disposiciones de la Ley de puertos (art. 8) los diversos planes con incidencia territorial deben prever determinaciones acordes con la zona de desarrollo portuario que establece la autoridad federal competente. Por tanto, habrá que determinar, para el caso concreto, la prevalencia de alguno de los intereses, bienes o principios en conflicto a través del juicio de ponderación.

Independientemente de la jerarquía que se produce entre los planes de ordenación ecológica y su posible vinculación para el resto de instrumentos de planificación con incidencia territorial, en el sistema jurídico mexicano no hay mecanismos de *prevención del conflicto* o de resolución prejudicial del mismo (los ejemplos son constantes en cada una de las regiones del país³). En todo caso, las posibles soluciones consisten en la negociación política para la prevalencia de decisiones independientemente del sistema de distribución competencial o, en su caso, la solución jurisdiccional (controversia constitucional).

Como fácilmente se evidencia, en México no existe materia que intente coordinar las diferentes acciones con incidencia territorial que permita la utilización racional y protección del territorio. De tal manera que sin una materia concreta cuyo objetivo sea coherente las diferentes decisiones que diseñan la federación, entidades federativas, municipios y distrito federal, el actual sistema planeación territorial provoca ineficacia de los instrumentos de planificación, evidencia la improvisación en el diseño territorial integral y, el incumplimiento de los plazos y objetivos programados para la ejecución de algunos instrumentos de planificación territorial.

³ Por ejemplo, la declaratoria relativa a la protección del patrimonio arqueológico de la zona de Palenque, Chiapas comprende parte del mismo territorio de la declaratoria de zona ambiental protegida. De tal manera que, la misma porción del territorio se encuentra sometida a dos decisiones con incidencia territorial.

En definitiva, el «sistema» funciona con la visión parcial de la ordenación del territorio que pretende dividir el territorio de acuerdo al reparto de asuntos o materias de las entidades territoriales y, en la mayor parte de los casos, con la determinación unilateral del legislador nacional para mantener la prevalencia de la decisión federal independientemente de las consecuencias que para el resto de instrumentos de planificación pueda acarrear el cambio de modelo territorial y del ejercicio coherente de las respectivas competencias sobre las materias a las que están sometidas, sin excepción, las entidades territoriales del Estado mexicano.

En resumen, el régimen de ordenación territorial en México es asistemático y la rudimentaria organización entre los diferentes instrumentos de planificación con incidencia territorial directa no responde eficazmente a las exigencias territoriales actuales, caracterizadas por la explotación incontrolada de los recursos naturales, incremento de las zonas conurbadas, ineficacia en la ejecución y disciplina urbanística de los centros de población, entre muchas otras.

Resulta innegable la conexión territorial entre los planes o programas que se desarrollan en diversas materias o asuntos (urbanismo, medio ambiente, puertos, patrimonio histórico, etcétera), por lo que, también es inevitable determinar con la mayor precisión posible la articulación entre instrumentos de planificación con incidencia territorial directa.

Ahora bien, la posible solución pasa por establecer un mecanismo adecuado de coordinación de las diferentes acciones con incidencia territorial directa que, de manera integral y global, permita aglutinar de manera ordenada y sistemática las diferentes decisiones programáticas con influencia territorial. Sin olvidar que, a partir de las directrices básicas o generales de la Federación, los gobiernos de las Entidades federativas y Municipios —con la participación de sus ciudadanos— lleven a cabo las concreciones, soluciones y control de sus sistemas territoriales a partir de la identificación de sus respectivos problemas, necesidades y prioridades.

D) BIBLIOGRAFÍA

- BRAVO, LUIS CARLOS; ESPEJEL, ILEANA, *et. al.* (2007), «Evaluación ambiental estratégica, propuesta para fortalecer la aplicación del ordenamiento ecológico», *Gestión pública y política pública*, 1^{er} semestre, CIDE, México, págs. 147-165.
- CRESPO OVIEDO, LUIS FELIPE (2006), «Espacio, territorialidad y poder», *Ciudades*, núm. 70, abril-junio, RNIU, Puebla, págs. 17-22.
- GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO, *et. al.* (2001), *Conceptos y principios fundamentales del Derecho de organización*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona.
- JIMÉNEZ DORANTES, MANUEL (2004), *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona.
- (2005), «Colaboración y coordinación en el sistema federal mexicano», en CIENFUEGOS SALGADO, DAVID, Y LÓPEZ OLVERA, ALEJANDRO, *Estudios en homenaje a D. Jorge Fernández Ruiz, Derecho administrativo*, t. I, IIJ-UNAM, México.
- LOEWENSTEIN, KARL (1970), *Teoría de la Constitución*, 2^a. ed. (GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO, trad.), Ariel, Barcelona.
- GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL (2005), «La distribución de facultades y responsabilidades en México» (MÉRIDA GARCÍA, FRANCISCO, trad.), *SCLC/ Estudios jurídicos y políticos*, núm. 2 (sistema federal), UNACH, San Cristóbal de Las Casas, págs. 39-66.
- PRIETO SANCHÍS, LUIS (2001), «Neoconstitucionalismo y ponderación judicial», *Derecho y Proceso, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 5, UAM-BOE, Madrid, págs. 201-227.
- Programa Estatal de Ordenamiento Territorial de Chiapas 2005*, Tuxtla Gutiérrez.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, JOSÉ MARÍA (2000), *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona.
- SCHMIDT-ASSMANN, EBERHARD (2003), *La teoría general del Derecho administrativo como sistema* (BACIGALUPO, MARIANO, et.al., trads.), Marcial Pons-INAP, Madrid/Barcelona.
- STEIN, EKKEHART (1973), *Derecho político* (SAINZ MORENO, FERNANDO, trad.), Aguilar, Madrid.