

El ordenamiento ecológico del territorio como instrumento de política ambiental

José Juan González Márquez e
Ivett Montelongo Buenavista

1. Antecedentes. / 2. Propiedad privada y ordenamiento ecológico del territorio. /
3. El ordenamiento ecológico en la LGEEPA. /
4. Relación entre el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el ordenamiento ecológico.
La ley general de asentamientos humanos. / 5. Conclusiones.

1. Antecedentes

La utilización del ordenamiento del territorio como instrumento de política ambiental es de viejo cuño. Ramón Martín Mateo señala que ya en los urbanistas clásicos se detecta una aguda sensibilidad a los condicionantes geográficos de los asentamientos humanos y, citando a Viturbio, señala que "en la fundación de una ciudad será la primera diligencia la elección del paraje más sano. Lo será siendo elevado, libre de nieblas y escarchas; no expuesto a aspectos calurosos ni fríos, sino templados. Evitarse también la cercanía de lagunas; porque viniendo de la ciudad las auras matutinas al salir el sol, traerán consigo los humores nebulosos que ahí nacen juntamente con los hálitos de las sabandijas palustres, y esparciendo sobre los cuerpos de los habitantes sus venenosos efluvios mezclados con la niebla, harán pestilente aquel pueblo".¹

De igual forma, en las *Leyes de Indias Españolas*, que sirvieron de pauta para la creación de nuevas ciudades en el continente americano, se encuentran antecedentes remotos de la ordenación territorial. Así, la Ley la. del Libro IV Título VII, ordena que las nuevas poblaciones se funden con las calidades de esta ley, indicando que "no elijan sitios para poblar en lugares muy altos, por la molestia de los vientos, y la dificultad de servicio y acarreo ni en lugares muy bajos, porque suelen ser enfermos, fúndese en los medianamente levantados que gocen de descubiertos los vientos del norte y del medio día; y si hubieren de tener sierras, o cuestras, sean por la parte de Levante y Poniente; y si no se pudieren excusar de los lugares altos funden en parte donde no estén sujetos a nieblas, haciendo observación de lo que más convenga a la salud, y accidentes, que pueden ofrecer: y en caso de edificar a la ribera de algún río, dispongan la población de forma que, saliendo el sol, dé primero en el pueblo, que en el agua".²

1. POLIÓN, M. Viturbio, *Los diez libros de la arquitectura*, Edición facsimilar de los Colegios oficiales de aparejadores y arquitectos, Oviedo, 1974, p. 14, citado por MARTÍN MATEO, Ramón, *Tratado de derecho ambiental*, Trivium, Madrid, 1991. vol. I, p. 275.

2. MARTÍN MATEO, Ramón, *op. cit.*, p. 276.

La utilización del ordenamiento del territorio como instrumento de política ambiental es de viejo cuño.

Más recientemente, en la conferencia de Estocolmo la incorporación de la planeación territorial como instrumento de política ambiental fue reconocida en la declaración de 1972, la cual recoge en varios de sus principios esta preocupación, a saber:

Principio 14. La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio.

Principio 15. Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos. A este respecto deben abandonarse los proyectos destinados a la dominación colonialista y racista.

Principio 16. En las regiones en que exista el riesgo de que la tasa de crecimiento demográfico o las concentraciones excesivas de población perjudiquen al medio o al desarrollo, o en que la baja densidad de población pueda impedir el mejoramiento del medio humano y obstaculizar el desarrollo, deberían aplicarse políticas demográficas que respetasen los derechos humanos fundamentales y contasen con la aprobación de los gobiernos interesados.

Principio 17. Debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los estados con miras a mejorar la calidad del medio.

En países de tradición jurídica similar a la mexicana el ordenamiento ecológico del territorio ha sido introducido en las legislaciones ambientales, en ocasiones, formando parte de la incorporación de la variable ambiental en el proceso de desarrollo y en otras como una figura autónoma pero siempre en estrecha relación con aquélla.

Así, con posterioridad a la cumbre de este colmo y bajo la influencia de ésta, en varios países de América Latina se encuentran disposiciones jurídicas que incorporan las figuras de la-planeación y del ordenamiento ecológico como instrumentos de la política ambiental, a saber: la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de Venezuela (1983), el

Código de Medio Ambiente y los Recursos Naturales de Perú (1990), y la Ley General del Ambiente de Bolivia (1992). En Venezuela, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio reguló el proceso de ordenación del territorio en concordancia con la estrategia del desarrollo económico y social a largo plazo de la nación (artículo 1), es decir, vinculó al ordenamiento con el proceso de planeación nacional del desarrollo. Asimismo, definió claramente lo que se entiende por dicho instrumento en el artículo 2, a saber: "se entiende por ordenación del territorio la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo regional". Como ya se mencionó, el ordenamiento queda vinculado con el proceso de planeación. En efecto, en el artículo 5o. se dice que son instrumentos básicos de la ordenación del territorio, el plan nacional de ordenación del territorio y los siguientes planes en los cuales este se desagrega: a) los planes regionales de ordenación del territorio; b) los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y los de más planes sectoriales; c) los planes de ordenación urbanística; d) los planes de las áreas bajo régimen de administración especial, y e) los demás planes de la ordenación del territorio que demande el proceso de desarrollo integral del país.

En Perú, el Código del Medio Ambiente destinó el capítulo II del Título Preliminar a la planificación, señalando en el artículo 4o. que: "la planificación ambiental tiene por objeto crear las condiciones para el restablecimiento y mantenimiento del equilibrio entre la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales para el desarrollo nacional con el fin de alcanzar una calidad de vida compatible con la dignidad humana" .

Como se ve en Perú, la planificación ambiental está relacionada con el ordenamiento del territorio. Más aún, según el artículo 5o. del código antes referenciado, la planeación ambiental comprende el ordenamiento del territorio, de los asentamientos humanos y de los recursos para permitir una utilización adecuada del medio ambiente, a fin de promover el desarrollo económico sostenible.

Por su parte, en Bolivia, la Ley General del Medio Ambiente, no solamente establece de forma

referencial la incorporación de la dimensión ambiental al proceso de desarrollo sino que además destina todo el capítulo III del Título Segundo a lo que denomina "la planificación ambiental", que como instrumento de política ambiental queda fuertemente ligada con el proceso de ordenamiento del territorio, así como al proceso de evaluación de impacto ambiental. De esta manera, el artículo 11 señala que "la planificación del desarrollo nacional y regional del país deberá incorporar la dimensión ambiental a través de un proceso dinámico, permanente y concentrado entre las diferentes entidades involucradas en la problemática ambiental".

En el artículo 12 de la misma ley se establecen los instrumentos básicos de la planificación ambiental, que son: la formulación de planes, programas y proyectos a corto, mediano y largo plazo, a nivel nacional, departamental y local; el ordenamiento territorial sobre la base de la capacidad de uso de los ecosistemas, la localización de los asentamientos humanos y las necesidades de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales; el manejo integral y sostenible de los recursos a nivel de cuenca y otra unidad geográfica; los estudios de evaluación de impacto ambiental; los mecanismos de coordinación y concertación intersectorial, interinstitucional e interregional; los inventarios, diagnósticos, estudios y otras fuentes de información, así como los medios de evaluación, control y seguimiento de la calidad ambiental. En este caso, como se observa, el ordenamiento ecológico del territorio es un instrumento de implementación de la planeación y no a la inversa, como sucede en el caso de Venezuela.

De la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, Brasil en 1992, emanó la llamada "Declaración de Río", que en su principio 8 vuelve a referirse, aunque de manera indirecta, al ordenamiento ecológico del territorio al señalar:

Principio 8. Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los estados deberían reducir o eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles, así como fomentar políticas demográficas apropiadas.

Esta Declaración impulsó nuevas adecuaciones a los ordenamientos jurídicos de varios países de tradición jurídica similar a la mexicana. Así, en Colombia, la ley 99 (1993), por una parte definió en el artículo 3o. como desarrollo sostenible a aquel que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables

en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades; y por otra parte, dedicó el Título Noveno a las funciones de las entidades territoriales y de la planificación ambiental, que según el artículo 5o. es una función que corresponde al ministerio del medio ambiente y dentro del cual tiene una marcada incidencia el proceso de ordenamiento territorial. En Costa Rica, la Ley Orgánica del Ambiente (1995) introdujo también el instrumento de política ambiental denominado ordenamiento territorial, definiendo esta función como un procedimiento tendiente a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población dentro de un espacio físico. La función quedó asignada tanto al Estado como a las municipalidades, bajo un sistema de descentralización. El ordenamiento territorial tiene, a decir del artículo 29 de la ley, los siguientes fines:

"Artículo 29. Para el ordenamiento territorial en materia de desarrollo sostenible, se considerarán los siguientes fines:

- a) Ubicar, en forma óptima, dentro del territorio nacional las actividades productivas, los asentamientos humanos, las zonas de uso público y recreativo, las redes de comunicación y transporte, las áreas silvestres y otras obras viales de infraestructura, como unidades energéticas y distritos de riego y avenamiento.
- b) Servir de guía para el uso sostenible de los elementos del ambiente.
- c) Equilibrar el desarrollo sostenible de las diferentes zonas del país.
- d) Promover la participación activa de los habitantes y la sociedad organizada, en la elaboración y la aplicación de los planes de ordenamiento territorial y en los planes reguladores de las ciudades, para lograr el uso sostenible de los recursos naturales"³

3. Por su parte el artículo 30 señala: "Para el ordenamiento del territorio nacional, se considerarán, entre otros, los siguientes criterios:

- a) El respeto por las características culturales históricas y sociales de las poblaciones humanas involucradas y su distribución actual sobre el territorio.
- b) Las proyecciones de población y recursos.
- c) Las características de cada ecosistema.
- d) Los recursos naturales, renovables y no renovables, las actividades económicas predominantes, la capacidad de uso de los suelos y la zonificación por productos y actividades agropecuarias, en razón de consideraciones ecológicas y productivas.
- e) El efecto de las actividades humanas y los fenómenos naturales sobre el ambiente.
- f) El equilibrio que necesariamente debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales.
- g) La diversidad del paisaje.
- h) La infraestructura existente".

Más recientemente, en la conferencia de Estocolmo la incorporación de la planeación territorial como instrumento de política ambiental fue reconocida en la declaración de 1972...

En el caso de Honduras, el ordenamiento integral del territorio nacional es considerado en el artículo 4o, de la Ley General del Ambiente (1994) como de interés público y debe incluir los aspectos ambientales y los factores económicos, demográficos y sociales a los cuales deben ceñirse los proyectos públicos y privados en su diseño.

El ordenamiento es una figura que está vinculada tanto a la protección de las aguas como de los suelos y de los recursos forestales. Así, por ejemplo, en el artículo 34 se dice que "con el propósito de regularizar el régimen de aguas, evitar los arrastres sólidos y ayudar a la protección de los embalses, represas, vías de comunicación, tierras agrícolas y poblaciones contra los efectos nocivos de las aguas, se ejecutarán proyectos de ordenamiento ecológico."

En materia de suelos, se recurre también al uso de la figura del ordenamiento, que como se ha dicho, está muy vinculada a la planificación. Así, el artículo 48 dispone "que los suelos del territorio nacional deberán usarse de manera racional y compatible con su vocación natural, procurando que se mantenga su capacidad productiva, sin alterar el equilibrio de los ecosistemas", al tiempo que en el artículo 51 se señala que "la utilización del suelo urbano será objeto de planificación de parte de las respectivas municipalidades, debiendo considerar entre otros, los sectores residenciales cívicos, comerciales, industriales y recreativos, atendiendo a la calidad de vida de los habitantes y a la protección del ambiente". Finalmente, con relación a los recursos forestales, el artículo 101 dispone que "los planes de Ordenamiento Territorial deberán tender a un uso apropiado de las tierras forestales, agrícolas, ganaderas y costeras que garanticen el desarrollo sostenible, la conservación, protección y uso adecuado del territorio nacional. Las Secretarías del Ambiente, de Planificación, Coordinación y Presupuesto y de Recursos Naturales, serán responsables de preparar estos planes."

En Chile, la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (1994), no contempla el uso del instru-

mento ordenamiento ecológico del territorio, pero hace un amplio desarrollo en lo referente al uso de la planificación como instrumento de política ambiental.

En efecto, en materia de planificación ambiental, esta ley establece tres figuras, a saber: los planes de manejo, que son aplicables para regular el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables tratando de asegurar su capacidad de regeneración, así como para proteger la diversidad biológica asociada a esos recursos, particularmente, en el caso de las especies en peligro de extinción, vulnerables, raras o insuficientemente conocidas (artículo 6o.); los planes de prevención que aplican de manera obligatoria en las zonas latentes, y los planes de descontaminación que hacen lo propio en las zonas saturadas⁴

En México, es posible sostener que se encuentran antecedentes indirectos del ordenamiento ecológico desde la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación (1971) que en su artículo 28 señaló:

"Art. 28. La utilización y explotación de los suelos para fines urbanos, industriales, agropecuarios, recreativos y otros, deberán realizarse con sujeción a las leyes y reglamentos existentes y a los que al efecto dicte el Ejecutivo Federal.

Las obras o instalaciones necesarias para llevar a cabo dicha utilización y explotación, deberán ser sometidas a aprobación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia por conducto de las dependencias a que se refiere esta Ley, a fin de evitar la contaminación, erosión, degradación o destrucción de los suelos".

De igual forma, en los tres reglamentos que con base en la citada ley fueron emitidos se contuvo una disposición que tenía por objeto inducir la or-

4. Zona latente es definida por el inciso t) del artículo 2o. de la ley como "aquella en que la medición de concentración de contaminantes en el aire, agua o suelo, se sitúa entre 80 y el 100% del valor de la respectiva norma de calidad ambiental", en tanto que zona saturada, a decir del inciso u) del mismo precepto es: "aquella en que una o más normas de calidad se encuentran sobrepasadas".

denación de la ubicación de industrias en el territorio:

"... El Ejecutivo Federal dictará o promoverá ante el Congreso de la Unión, en su caso, las medidas fiscales convenientes para facilitar a las industrias establecidas, a las futuras que se establezcan y a las que decidan desplazarse a nuevas zonas industriales, la fabricación, adquisición e instalación de equipos y aditamentos que tengan por objeto evitar, controlar o abatir la contaminación causada por la emisión de humos y polvos a que se refiere este Reglamento, así como para promover la creación de nuevas zonas industriales en la República..."

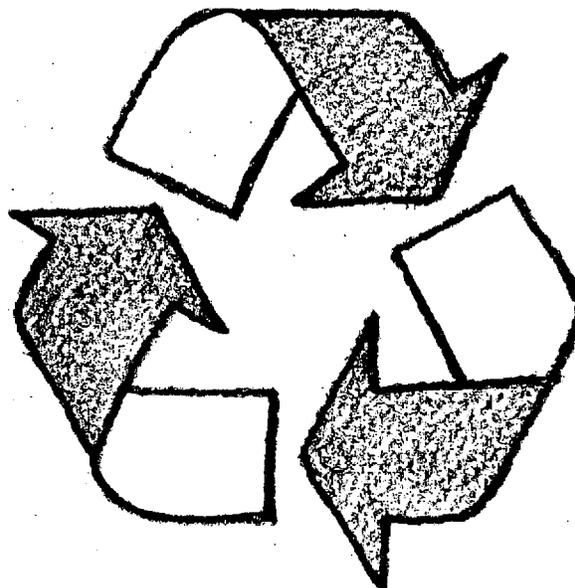
Empero, el ordenamiento ecológico como instrumento de política ambiental, propiamente tal, fue introducido en el derecho mexicano hasta 1988, con la promulgación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA). En esta Ley, se definió a la figura analizada como:

"El proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, para preservar y restaurar el equilibrio, ecológico y proteger el ambiente."

Sin embargo, esta ley sólo dedicó dos preceptos a la regulación de esta figura, que eran poco precisos y no se referían ni a la naturaleza jurídica del ordenamiento ecológico ni al procedimiento para su elaboración.

Quizá por ello el instrumento ha sido poco utilizado y también poco entendido. De hecho no existen estudios de carácter jurídico que pongan en claro el significado del mismo y, por otra parte, tampoco se ha logrado implementarlo debidamente en la práctica.

Recientemente se modificó la LGEEPA, y uno de los aspectos cuya regulación fue enriquecida fue



precisamente el ordenamiento ecológico, de forma tal que ahora existen mayores elementos para comprender los alcances de esta figura y la forma en que podrá implementarse en la práctica en forma eficiente.

En principio, puede decirse que el dilema se plantea entre si para darle eficacia al propósito de la declaratoria de área natural protegida es necesario el uso del instrumento ordenamiento ecológico del territorio, o bien si precisamente una de las formas, entre otras posibles, de poner en práctica el ordenamiento ecológico del territorio es mediante la emisión de una declaratoria de área natural protegida.

2. Propiedad privada y ordenamiento ecológico del territorio

En México, la propiedad privada emanada del constituyente de 1917; dista mucho de ser un derecho absoluto y se convierte en una función social. En efecto, los artículos 27 párrafo tercero, 40 y 115 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgan a los distintos niveles de gobierno la facultad de incidir sobre el ejercicio del derecho de propiedad, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

De tal manera que si en la zona sujeta a estudio convergen derechos de propiedad privada, ejidal y pública, esto significa que la misma está sujeta al ejercicio de facultades que emanan de autoridades federales, locales y municipales, a saber:

- La facultad que a la nación otorga la Constitución política para imponer modalidades a la propiedad privada, así como para expropiarla o imponerle limitaciones por causa de utilidad pública.
- La facultad de las entidades federativas para regular la propiedad inmueble dentro de su territorio.
- La facultad que tienen los municipios 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 reserva ecológicas.

El deslinde de estas facultades se analiza en este apartado.

2.1. La facultad de la nación para moldear el derecho de propiedad

El derecho de propiedad a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es un derecho absoluto sino que es un derecho que cumple una función social, en consecuencia, en el artículo 27 de la Carta Magna se facultó a la nación para acotar su ejercicio, este precepto señala:

"Artículo 27. La propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de 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 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 la 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."

Lo anterior significa que la propiedad privada no es sino de carácter derivado y que en consecuencia la nación puede imponerle modalidades, limitaciones o incluso expropiarla.

2.1.1. La expropiación y las limitaciones a la propiedad privada

Según Monique Lions, "expropiar consiste en desposeer legalmente de una cosa a su propietario, por motivos de utilidad pública, otorgándole una indemnización justa".⁵ Es decir, la expropiación es una compraventa forzosa en favor del Estado, que debe realizarse porque existe una causa de utilidad pública que así lo exige.

Esta facultad de la nación que encuentra su fundamento en el transcrito artículo 27 constitucional, fue mayormente desarrollada en la Ley de Expropiación (1936)⁶ la cual enlista las causas de utilidad pública que en su caso da un fundamento al ejercicio de este acto de autoridad. Pero, por otra parte, en el artículo 10. este ordenamiento también señala que otras leyes especiales podrán determinar otras causas de utilidad pública; así, en legislaciones tales como las relativas a pesca, caza, aguas o recursos forestales posteriores a 1936 se establecieron invariablemente causas de utilidad pública.

5. LIONS, Monique, "Expropiación", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1992, p. 1389.

6. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de noviembre de 1936.

Además de lo anterior, la ley en comentario no solamente se refiere a la expropiación sino que también en el artículo 2o. señala que:

"Artículo 2o. En los casos comprendidos en la enumeración del artículo lo., previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, para los fines del Estado o el interés de la colectividad."

Asimismo, en el artículo 18 hace extensivo el beneficio de la indemnización, tanto para el caso de las ocupaciones temporales como para el caso en que la nación imponga limitaciones al derecho de dominio de los particulares. Este precepto dispone:

"Artículo 18. Si la ocupación fuera temporal, el monto de la indemnización quedará ajuicio de peritos y a resolución judicial, en los términos de esta Ley. Esto mismo se observará en el caso de limitación de dominio. "

Según los artículos 3o. y 4o. de la propia Ley de Expropiación, las declaratorias de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio serán siempre hechas a través de un decreto emitido por el titular del

Poder Ejecutivo y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*

En este sentido, aunque las limitaciones al dominio no implican, como en el caso de la expropiación, el traslado del mismo del patrimonio del particular al patrimonio público, comparten con esta última figura la particularidad de que se trata de actos individualizados, decretados por el Poder Ejecutivo y fundados en una causa de utilidad pública.

2.1.2. Las modalidades a la propiedad privada

2.1.2.1. Concepto y diferencias con las limitaciones

A diferencia de lo que sucede en el caso de la expropiación, las ocupaciones temporales o las limitaciones de dominio que se encuentran reglamentadas en una ley específica, no existe una ley que se aboque exclusivamente al desarrollo de las

reglas jurídicas que aplican para el caso de la imposición de modalidades. Aunque puede decirse que bajo los supuestos enumerados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional varias legislaciones, pero fundamentalmente los códigos civiles, han señalado modalidades para el ejercicio del derecho de propiedad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que las modalidades a la propiedad privada consisten en el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique esencialmente la forma de ese derecho. Así, según el máximo tribunal, los efectos de

la modalidad sobre la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.

La corte suprema también ha señalado que existen dos elementos necesarios para que se configuren las modalidades a la propiedad privada. El primer requisito consiste en el carácter general y permanente de la norma que

impone las modalidades, es decir, se requiere que éstas sean impuestas a través de una regla jurídica que refiera al derecho de propiedad en general, sin especificar ni individualizar cosa alguna; en otras palabras, que se introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y que la norma que imponga las modalidades cree una situación jurídica estable. Por tanto, las modalidades, en principio, sólo pueden ser establecidas por ley.

El segundo requisito consiste en que la modalidad debe implicar una limitación o transformación del derecho de propiedad, por lo que se dice que la modalidad viene a ser un término equivalente a la limitación o transformación.

Sin embargo, las modalidades a la propiedad privada se distinguen de las limitaciones a esta última en dos aspectos: primero, porque las limitaciones al derecho de propiedad implican la emisión de un acto del Poder Ejecutivo mientras que el establecimiento de modalidades supone la acción del Parla-

***En México,
la propiedad
privada
emanada
del
constituyente
de 1917;
dista mucho
de ser un
derecho
absoluto y
se convierte***

mentó;⁷ segundo, en virtud de que las primeras son de carácter general, mientras que las segundas son de carácter individualizado, es decir, se refieren a una o varias propiedades perfectamente identificables.

Lo anterior se aprecia en la siguiente jurisprudencia definida de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDAD A LA. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE SE CONFIGURE. Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente la forma de ese derecho. Son pues, elementos necesarios para que se configure la modalidad, primero, el carácter general y permanente de la norma que la impone, y, el segundo la modificación sustancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento requiere que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. El concepto de modalidad a la propiedad privada se aclara con mayor precisión si se estudia desde el punto de vista de los efectos que produce en relación con los derechos del propietario. Los efectos de la modalidad que se impongan a la propiedad privada, consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario de manera que este no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas del Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho. Séptima Época, Primera Parte: Volúmenes 133-138, p. 155. Amparo en revisión 6408/76. María Fortes de Lamas. 18 de marzo de 1980. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Arturo Serrano Robles..

Volúmenes 139-144, p. 224. Amparo en revisión 3957/76. Estacionamiento San Francisco, S.A. 18 de noviembre de 1980. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Volúmenes 157-162, p. 315. Amparo en revisión 3386/76. Ranver Compañía Mexicana de Estacionamientos, S.A. 16 de febrero de 1982. Unanimidad de 20 votos. Ponente: Volúmenes 157-162, p. 299. Amparo en revisión 798/77. Ranver Compañía Mexicana de Estacionamientos, S.A. 17 de marzo de 1981. Unanimidad

7. Incluso en jurisprudencia definida y en algunas tesis aisladas, la interpretación jurisprudencial ha dicho que las modalidades a la propiedad sólo pueden establecerse por ley y que el ejecutivo federal podrá establecerlas solamente cuando una ley le otorgue una delegación expresa para ello. Algunas de estas tesis se transcriben en el anexo "A" que acompaña a este trabajo.

dad de 19 votos. Ponente: Eduardo Langle Martínez. Volúmenes 157-162, p. 299. Amparo en revisión 3221/76. Estacionamientos Gante, S. de R.L. y C.V. 17 de marzo de 1981. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Fernando Castellanos Tena.

Por otra parte, facultad de la nación para imponer modalidades no se limita a la propiedad privada sino que abarca también la propiedad ejidal y comunal.

Lo anterior, se respalda en las siguientes interpretaciones de la corte:

AGRARIO. PROPIEDAD EJIDAL. MODALIDADES QUE LA LEY ESTABLECE. El artículo 130 del código Agrario (51 de la Ley Federal de Reforma Agraria) señala que: "a partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población será propietario y poseedor, con las limitaciones y modalidades que este Código establece, de las tierras y aguas que, de acuerdo con la resolución presidencial se le entreguen". A su vez, el artículo 200, fracción II, primer párrafo, del mismo Código Agrario (artículo 131, fracción III, de la nueva ley), establece: "El Presidente de la República determinará la forma de explotación de los ejidos, de acuerdo con las siguientes bases: ... II. en igual forma se explotarán los ejidos que tengan cultivos cuyos productos están destinados a industrializarse y que constituyan zonas agrícolas tributarias de una industria. En este caso también se determinarán los cultivos que deban llevarse a cabo". De la lectura de los anteriores artículos se concluye que la propiedad ejidal está sujeta a las modalidades que la ley establece, la cual faculta al presidente de la república para determinar la forma de explotación de los ejidos cuyos cultivos estén destinados a industrializarse y constituyan zonas productoras de materias primas de una industria.

PRECEDENTES:

Amparo en Revisión 46/73. Comisariado Ejidal del Ejido "Antonio Rosales" de Los Mochis, Sinaloa y otros (acumulados). 8 de agosto de 1973. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Alberto Jiménez Castro.

NOTA:

Esta tesis aparece también en: Apéndice 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala, novena tesis relacionada con la jurisprudencia 109, pág. 224, bajo el rubro: "PROPIEDAD EJIDAL. MODALIDADES QUE LA LEY ESTABLECE."

EXPROPIACIÓN DE BIENES AGRARIOS. La facultad legislativa del congreso para expedir leyes ordinarias no está ni podía estar limitada por el artículo 27 constitucional, puesto que la mención que hace de la propiedad "privada" como objeto de la expropiación, no puede dar lugar a deducir una limitación de facultades legislativas sobre materia de expropiación

de bienes agrarios, si son de propiedad privada, y este carácter no se extingue por las consideraciones relativas a la ausencia de facultades de disposición y porque sean bienes imprescriptibles e inalienables, ya que estas características no son más que limitaciones y modalidades a la propiedad, y no hacen desaparecer el derecho de propiedad sino que por el contrario lo reafirman muy esencialmente si se atiende a que esas modalidades y limitaciones se crearon por el legislador precisamente para hacer más permanente el derecho de propiedad.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 317/56. Comisariado Ejidal de "Magdalena de las Salinas", Delegación de Gustavo A. Madero. 9 de diciembre de 1959. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Rafael Matos Escobedo.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: 6A Volumen: XXX. Página: 18.

2.1.2.2. *Organo facultado para imponer las modalidades*

La Constitución señala que corresponde a la nación imponer facultades a la propiedad privada, pero es necesario deslindar primero si esta facultad corresponde al congreso federal o también le es inherente a los congresos locales, y por otra parte, si el Poder Ejecutivo está o no en posibilidad de imponerlas.

A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que: 1. En jurisprudencia definida que data de 1954 la corte ha señalado que sólo corresponde al congreso de la unión la facultad de emitir modalidades a la propiedad.

2. En diversas interpretaciones dadas en tesis aisladas, en años más recientes, señala que esta facultad también la tienen los congresos locales. (Véase anexo)

3. En una tesis de 1952 la corte señala que los esta

dos sólo pueden imponer modalidades al derecho

de propiedad que no tengan ninguno de los fines

enunciados por párrafo. tercero del artículo 27,

que a la letra dice: "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 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 co-

munidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

En consecuencia, las modalidades a la propiedad privada pueden ser impuestas tanto por el congreso federal como, en ciertos casos señalados en la interpretación de la corte citada *supra*, por los congresos locales.

2.1.2.3. *Las modalidades en la LGEEPA*

Como ya se comentó, en el mes de noviembre de 1996, el congreso de la unión aprobó un decreto de enmiendas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que aunque no ha sido aún publicado y por tanto no se encuentra aún en vigor, no existe ningún elemento para pensar que al tiempo que se publique este ordenamiento dichas reformas formarán parte del derecho mexicano vigente. De cualquier manera, tanto en su texto anterior a la citada reforma como en el texto enmendado, la LGEEPA se ha referido a la facultad que tendría el Ejecutivo Federal para imponer modalidades al derecho de propiedad, particularmente cuando se decretan áreas naturales protegidas.

Analizando el nuevo texto de la LGEEPA encontramos que el artículo 44⁸ señala que:

"Los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad con la presente Ley, establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan."

Es decir, según la LGEEPA los decretos que declaren áreas naturales protegidas podrán establecer modalidades a la propiedad, de conformidad con las reglas que ella misma estatuye. Estos decretos, según el artículo 57, son expedidos por el titular del Poder Ejecutivo.

8. Salvo aclaración expresa, nos estamos refiriendo al texto de la LGEEPA, reformado en 1996, aunque como es sabido, estas reformas aún no han sido publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* y, por tanto, aún no han entrado en vigor.

Es decir, la expropiación es una compraventa forzosa en favor del Estado, que debe realizarse porque existe una causa de utilidad pública que así lo exige.

Por otra parte, en diversos artículos la LGEEPA establece modalidades a la propiedad privada, cuando de manera general dice, por ejemplo, que en las zonas núcleo se prohíben ciertas actividades o que en las zonas de amortiguamiento se permiten sólo cierto tipo de éstas.

En consecuencia, al tenor de la LGEEPA se estaría dando la posibilidad de que el Poder Ejecutivo federal establezca modalidades a la propiedad a través de la emisión de decretos que declaren áreas naturales protegidas. Esta interpretación estaría respaldada por una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación promulgada en 1971, que no ha llegado a ser jurisprudencia y que señala:

"PLANIFICACION DEL DISTRITO FEDERAL, LEY DE. MODALIDADES A LA PROPIEDAD. Como el artículo 27 constitucional establece que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y como la regulación del derecho de propiedad está contenida en los códigos civiles federales y locales, es claro que de acuerdo con el texto constitucional, son los legisladores, ya federal, o ya locales, los que pueden imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, no puede decirse que el precepto constitucional a comento establezca jurisdicción federal para legislar en materia de propiedad privada en todo el territorio nacional, aun dentro del sujeto a la jurisdicción local. Pues las legislaturas locales pueden, en principio, establecer modalidades a la propiedad privada dentro de sus esferas de competencia, con la sola limitación de no violar ninguna disposición constitucional, ni fede-

ral cuando haya concurrencia de competencias. Por lo demás, el sujetar la propiedad privada a limitaciones en cuanto al destino de las construcciones que pueden hacerse en ella, en relación con la distribución de zonas habitacionales, industriales, forestales, etc., son claramente modalidades, que en principio pueden imponerse a la propiedad, aunque en cada caso concreto se necesite justificar la necesidad de las modalidades impuestas, que no deberán ser caprichosas ni arbitrarias. En conclusión, el legislador del Distrito Federal sí pudo imponer a la propiedad privada, en la ley de planificación, modalidades dictadas por el interés público."

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión AR-2781/71. Francisco Mateos Carrasco y congraciados. 24 de noviembre de 1971. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Semanario Judicial de la federación, 7a. época, volumen 35, parte sexta, página 58.

Sin embargo, de acuerdo con las interpretaciones constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sí han sentado jurisprudencia definida y que por tanto son de aplicación obligatoria, señaladas *supra*, tenemos que uno de los requisitos fundamentales para la existencia de modalidades a la propiedad privada es su carácter de generalidad, requisito que se contrapone al hecho de que el ejecutivo federal al declarar un área natural protegida individualiza los efectos jurídicos de la misma sobre determinados predios. En consecuencia, las restricciones que al ejercicio del derecho de propiedad imponen los decretos declaratorios de áreas naturales protegidas están mucho más cerca del concepto de limitaciones a que se refiere la Ley de Expropiación y presupondrían, en este caso, el pago de una indemnización.

2.2. Facultades de los gobiernos locales

en materia de regulación de la propiedad

La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación involucra no sólo al gobierno federal sino también a los gobiernos locales y, por tanto, se ha concluido que la imposición de modalidades a la propiedad privada también corresponde los congresos locales. Sin embargo, es necesario deslindar el tipo de modalidades que corresponde imponer a uno y a otro nivel de gobierno. Es decir, en materia de regulación del derecho de propiedad también existe un sistema de distribución de competencias.

En otras palabras, por una parte, según el artículo 40 de la Constitución política, la federación mexicana se integra de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la otra, el artículo 124 de la propia Constitución, señala que las facultades que no se encuentran expresamente conferidas a funcionarios federales se entienden reservadas a los estados. De manera tal que no estando expresamente concedida al congreso de la unión la facultad para legislar en materia civil, dicha facultad corresponde a los estados. Ahora bien, la propiedad privada es una institución típica del derecho civil, por lo que entonces los estados tienen facultad para legislar en materia de propiedad privada e imponerle modalidades mientras que no invadan la esfera de competencia federal. Por ejemplo, el Código Civil para el Estado de Coahuila establece modalidades a la propiedad cuando el artículo 840 señala que "nadie puede construir cerca de una pared ajena o de copropiedad fosos, cloacas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos ni instalar depósitos de materias corrosivas, máquinas de vapor o fábricas destinadas a usos que puedan ser peligrosos o nocivos, sin guardar las distancias prescritas por los reglamentos o sin construir las obras de resguardo necesarias con sujeción a lo que prevengan los mismos reglamentos, o a falta de ellos, a lo que se determine por juicio pericial."

Lo anterior está respaldado por la siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDADES A LA, IMPUESTA VÁLIDAMENTE POR LOS ESTADOS. De acuerdo con el artículo 124 de la Constitución Federal, las facultades que no están expresamente concedidas a los Poderes Federales, se entienden reservadas a los Estados; de manera que no estando concedida expresamente al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia civil (salvo el caso en que el Congreso actúa como órgano legislativo del Distrito y Territorios Federales o legisla en materia federal), dicha facultad corresponde a los Estados; y siendo la propiedad privada una institución típica del derecho civil, debe concluirse que los estados tienen facultad para imponerle, como de hecho le han impuesto, mediante sus Códigos Civiles, ciertas formas que limitan el ejercicio del derecho y que no son propiamente modalidades de aquella que compete imponer única y exclusivamente a la Nación, que de acuerdo con el artículo 27 constitucional, son solamente las que dicte el interés público, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, y para cuidar de su conservación. De esta índole son, como lo establece el propio precepto, las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el

desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, para la creación de nuevos centros de población, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. En consecuencia, cuando las modalidades al derecho de propiedad no tienen ninguno de estos fines enunciados por el artículo 27, pueden ser impuestas por los Estados."

Tomo CXI, p. 1918. Amparo civil en revisión 943/48. Díaz de Garza Consuelo, 14 de marzo de 1952, unanimidad de 4 votos.

23. Facultades municipales en materia de regulación de la propiedad

El artículo 115 de la Constitución dispone:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes:

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 reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

Por otra parte, en la fracción II del mismo precepto constitucional se establece que los ayuntamientos poseen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, pero sujetando esta facultad a lo que dispongan las leyes emitidas por el congreso local. Así, los municipios pueden ser facultados por las leyes locales para imponer modalidades a la propiedad privada, de carácter general dentro de su jurisdicción territorial. Normalmente esa facultad se ejerce a través de la emisión de planes de desarrollo urbano municipal en los que se establecen lineamientos para el uso del suelo y encuentran su fundamento en disposiciones específicas de las correspondientes leyes locales.

3. El ordenamiento ecológico en la LGEEPA

3A Naturaleza jurídica

Otro de los rubros que con las enmiendas a la LGEEPA del mes de noviembre de 1996 fueron objeto de modificación es el relativo al ordenamiento ecológico del territorio como instrumento de política ambiental, el cual pasaremos ahora a analizar (en adelante las referencias a la LGEEPA se refieren siempre al texto modificado).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que las modalidades a la propiedad privada consisten en el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique esencialmente la forma de ese derecho.

El nuevo texto de la LGEEPA define, en el artículo 3o., al ordenamiento ecológico del territorio como "XXIII ... El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos".

El ordenamiento ecológico se establece en la LGEEPA como un instrumento de política ambiental que, puede constituirse en una regulación del uso del suelo, adquiriendo en este caso un carácter limitativo del dominio y, por tanto, debiendo sujetarse al principio de legalidad en el sentido de ser emitido por autoridad competente con fundamento en una disposición jurídica que le otorgue tal competencia a dicha autoridad y debiéndose fundamen-

tar adecuadamente. Por otra parte, puede constituir sólo un elemento inductivo en el uso del suelo, es decir, sin el carácter de acto de autoridad y recurriendo entonces a mecanismos de inducción tales como las exenciones de impuestos o la grabación diferenciada de ciertas actividades, etcétera.

En ese sentido, el ordenamiento ecológico del territorio sólo puede ser de carácter regulatorio cuando es aprobado por un congreso, local o federal, o aún por los ayuntamientos, y en ese caso asume el carácter de una modalidad a la propiedad.

Puede también ser emitido por el Poder Ejecutivo, en los siguientes casos:

1. Cuando existe en alguna ley la delegación de facultad para que éste imponga las modalidades a la propiedad. En este caso el ordenamiento sigue constituyendo una modalidad a la propiedad.
2. Cuando se recurra a la imposición de limitaciones a la propiedad por parte del Poder Ejecutivo, con base en la Ley de Expropiación, en cuyo caso sería necesario el pago de la correspondiente indemnización.

Ahora bien, según el artículo 19 bis el ordenamiento ecológico del territorio se lleva a cabo a través de la elaboración de programas, en los términos de la Ley de Planeación, pudiendo ser estos generales, regionales y marinos⁹. Es decir, el ordenamiento en sí mismo tiene la naturaleza jurídica de un programa que en los términos de la Ley de Planeación es sólo de carácter indicativo para los particulares y obligatorio para el sector público. Aunque como se ha mencionado, esa naturaleza jurídica puede ser transformada en un acto de autoridad en los supuestos arriba mencionados.

Lo anterior se refuerza porque del contenido de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio, regionales, locales y marinos que está desarrollado en los artículos 20, 20 bis 3, 20 bis 4 y 20 bis 5 respectivamente, se deja ver que, salvo en lo que se refiere a la regulación de usos de suelo fuera de los centros de población, dichos programas son de carácter meramente indicativo, como se observa en el cuadro siguiente.

9. Ait. 19. bis. El ordenamiento ecológico del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, se llevará a cabo a través de los programas de ordenamiento ecológico: I. General del Territorio. II. Regionales. III. Locales, y TV Marins "

La Constitución señala que corresponde a la nación imponer facultades a la propiedad privada, pero es necesario deslindar primero si esta facultad corresponde al congreso federal o también le es inherente a

Objetivos y contenido mínimo de los programas de ordenamiento ecológico (artículos 20 bis 3 y 20 bis 4)		
PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO GENERAL DEL TERRITORIO	PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO REGIONAL	PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO LOCAL
<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de las características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales, así como de las actividades productivas que en ellas se desarrollen, de la ubicación y situación de los asentamientos humanos existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación área o región a ordenar. • Descripción de los atributos físicos, bióticos y socioeconómicos del área a ordenar. • Diagnóstico de las condiciones ambientales y tecnológicas utilizadas por los habitantes del área. 	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación de las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos. • Diagnóstico de las condiciones ambientales y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área que se trate.
<ul style="list-style-type: none"> • La regionalización ecológica del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción. 		
<ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación de los criterios de regulación ecológica para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que se localicen en la región, así como para la realización de actividades productivas y la ubicación de asentamientos humanos. • Lineamientos para su ejecución, evaluación, seguimiento y modificación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados por los programas de desarrollo urbano correspondientes.
		<p>* Regulaciones de los usos del suelo fuera de los centros de población.</p>

Es decir, el artículo 32 de la misma Ley de Planeación establece que "una vez aprobados el plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la administración pública federal" e incluso, el párrafo segundo de este precepto dice que esta obligatoriedad es extensiva a las entidades paraestatales, pero para los particulares son sólo de carácter indicativo y, en todo caso, como dice el párrafo cuarto del citado precepto, el Ejecutivo federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades de éstos, al tiempo que su posible extensión a los gobiernos

locales se da a través de la celebración de convenios de coordinación que, en todo caso, deben considerar, según el artículo 33 de la misma ley, la participación de los municipios.

En ese sentido, los programas de ordenamiento ecológico del territorio son siempre indicativos, excepto en el caso del ordenamiento ecológico local expedido por las autoridades municipales y, en su caso, por el Distrito Federal, que según la fracción II del artículo 20 bis 4, tendrá por objeto regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo. Sólo en este caso la figura jurídica del ordenamiento ecológico tiene el carácter de obligatorio.

Lo anterior es posible debido a que los municipios están facultados para controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, con base en la fracción V del artículo 115 constitucional y que en muchas ocasiones se ha reducido a la regulación de usos del suelo urbano. Incluso, cuando el artículo 20 bis 3 se refiere al contenido de los programas de ordenamiento ecológico regional, señala que estos deberán incluir "la determinación de los criterios de regulación ecológica". El ordenamiento ecológico, salvo el caso de excepción ya señalado tiene la naturaleza jurídica de un programa no vinculatorio cuyos objetivos y metas deben ser implementados a través del diseño en lo específico de instrumentos de aplicación que podrían asumir incluso la forma de instrumentos jurídicos de carácter regulatorio, o bien, como se verá más adelante, a través de los programas locales de desarrollo urbano que al ser aprobados por los congresos locales o por los ayuntamientos adquieren la categoría de leyes. Pero, en todo caso, cuando se trata de la regulación de áreas sujetas a la jurisdicción federal, el ordenamiento ecológico del territorio requiere de la implementación a través de actos de autoridad específicos.

3.2 Autoridad competente para emitir el ordenamiento ecológico

3.2.1. Región ecológica v.v. división política del territorio

Según el artículo 40 constitucional, la nación mexicana se ha constituido como una república federal que se integra de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior que se unen en un pacto federal, dando origen a una federación. Lo anterior significa que existen dos niveles competenciales: el federal y el estatal. En el orden federal los órganos de gobierno están facultados para actuar en el ámbito de todo el territorio nacional, mientras que en el ámbito local las facultades de los poderes estatales se limitan sólo al territorio de cada uno de éstos.

Por lo anterior, la misma Constitución política señala reglas para distinguir la competencia federal de la local, y en materia de suelo se parte de un principio básico según el cual es facultad del gobierno local regular la propiedad inmobiliaria a menos que se trate de alguna zona que esté bajo la jurisdicción federal, o se trate de la imposición de modalidades a la propiedad privada que estén fundadas en algunos de los principios establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

Bajo estas reglas, se presenta la situación de que las regiones ecológicas no corresponden con las regiones políticas en que se ha dividido el territorio nacional y que, en consecuencia, sobre una misma región ecológica existan facultades de diversos gobiernos locales o municipales, o incluso, de gobiernos locales, municipales y del gobierno federal que de ejercerse tendrían consecuencias sobre la protección y conservación ecológica y que requieren ejercerse en forma armonizada.

La implementación del ordenamiento ecológico implica la armonización en el ejercicio de las facultades de distintos niveles de gobierno en aras de compatibilizar el tratamiento jurídico que se dé al uso y disfrute del suelo dentro de la región.

3.2.2. Distribución de competencias en la LGEEPA en materia de ordenamiento ecológico

Según los artículos 20 y 20 bis 6 de la LGEEPA, a la federación, por conducto de la secretaría en un caso, y de ésta en coordinación con otras dependencias competentes, le corresponde elaborar el programa general de ordenamiento ecológico del territorio, así como los programas de ordenamiento marinos.

A los gobiernos estatales y del Distrito Federal les corresponde según el artículo 20 bis 2, la formulación y expedición de planes de ordenamiento ecológico regional, que podrán abarcar la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa.

Pero cuando la región ecológica que se pretenda ordenar se ubique en el territorio de dos o más entidades federativas, la ordenación ecológica del territorio corresponde tanto al Gobierno Federal, los estados y municipios respectivos, como en su caso, al Distrito Federal, para lo cual el mismo artículo 20 bis 2 señala que la federación celebrará los acuerdos o convenios de coordinación procedentes con los gobiernos locales involucrados.

De la misma manera, la fracción V del artículo 20 bis 5 señala que "f) Cuando el programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, según corresponda".

Finalmente, los programas de ordenamiento ecológico local, según el artículo 20 bis 4, serán expedidos por las autoridades municipales y, en su caso, del Distrito Federal de conformidad con las leyes locales en materia ambiental.

La cuestión es deslindar qué significa lo antes mencionado. Se trata de un caso similar a lo que sucede con la comisión metropolitana en materia de contaminación atmosférica, donde es necesario que distintas autoridades ejerzan distintos actos de autoridad para poder dar coherencia a una política integral. Como se sabe, la comisión no ejerce estos actos sino cada una de las autoridades reunidas en ella, dentro del ámbito de su competencia. En ese sentido, al tratar de ordenar una región ecológica que abarca territorios de distintas jurisdicciones (federal, local y municipal), es indispensable tener cuidado de que cada acto de autoridad esté debidamente fundado y motivado para cumplir con los requisitos del artículo 16 constitucional, es decir, que sea dictado por la autoridad competente.

4. Relación entre el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el ordenamiento ecológico. La Ley General de Asentamientos Humanos

El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos está definido en la Ley General de Asentamientos Humanos como "el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional".

La Ley General de Asentamientos Humanos destina el capítulo III a la "Planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población", señalando en el artículo 11 que "la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del sistema de planeación democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo".

En el artículo 12 esta ley menciona que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población se llevará a cabo a través de:

- I. El Programa Nacional de Desarrollo Urbano;
- II. Los programas estatales de desarrollo urbano;
- III. Los programas de ordenación de las zonas conurbadas;
- IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;

V. Los programas de desarrollo urbano de los centros de población, y

VI. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores que determinen esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano."

Estos programas son de carácter obligatorio a diferencia de lo que sucede con el ordenamiento ecológico del territorio, ya que los artículos 27 y 28 señalan:

"Artículo 27. Para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables."

"Artículo 28. Las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico están sujetos a disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Las tierras agrícolas o forestales, así como las destinadas a la preservación ecológica, deberán utilizarse preferentemente en dichas actividades o fines."

Por ello, entre esta figura y el ordenamiento ecológico del territorio, como quedó asentado en el apartado anterior, existe una vinculación en la medida en que en el Programa de Ordenamiento General del Territorio se establecen lineamientos y estrategias ecológicas para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos; en los programas de ordenamiento ecológico regional se determinan criterios de regulación ecológica para la *realización*¹⁰ de actividades productivas y la ubicación de asentamientos humanos; y en los programas de ordenamiento ecológico se establecen criterios de regulación ecológica que deben ser considerados por los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes.

Esta relación podría, en principio, ser una en donde el ordenamiento ecológico del territorio puede parcialmente implementarse a través de los planes de desarrollo urbano que tienen el carácter de obligatoriedad del cual el primero carece.

10. Seguramente se trata de un error y la palabra ¡ue debió utilizarse ¡ue localización.

... todavía es necesario un ejercicio interpretativo entre el texto de la LGEEPA y otras disposiciones de carácter constitucional y legal para poder deslindar el alcance que tiene este instrumento de política ambiental

5. Conclusiones

Del análisis desarrollado en este trabajo se desprenden las siguientes conclusiones:

1. El ordenamiento ecológico del territorio como instrumento de política ambiental es una figura jurídica que desde su incorporación, tanto en otros países como en el derecho mexicano, se encuentra fuertemente vinculado con la planeación nacional del desarrollo. Por ello en la misma LGEEPA de 1988 el deslinde de fronteras entre una figura y la otra no era muy preciso, a grado tal que se definía al ordenamiento ecológico del territorio como un proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales, sin que su escueta regulación (apenas dos preceptos) aportara mayores elementos de identidad.

En las recientes reformas a la LGEEPA, aprobadas por el congreso de la unión en el mes de noviembre de 1996, se precisa un poco más y se señala que el ordenamiento ecológico del territorio asume la forma de un programa, es decir, es un subproducto del proceso de planeación. Sin embargo, todavía es necesario un ejercicio interpretativo entre el texto de la LGEEPA y otras disposiciones de carácter constitucional y legal para poder deslindar el alcance que tiene este instrumento de política ambiental.

Si el ordenamiento ecológico del territorio asume la forma de un programa, debemos concluir, a la luz de la Ley de Planeación, que en si mismo no es de carácter regulatorio sino meramente indicativo. Sin embargo, la misma LGEEPA señala, en el caso de los programas de ordenamiento ecológico local, que son aprobados por los ayuntamientos si estamos en presencia de un ordenamiento que puede incluir regulaciones sobre los usos de suelo exclusivamente fuera de los centros de población.

2. El ordenamiento ecológico del territorio no puede desvincularse del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos regulado tanto en la Ley General de Asentamientos Humanos como en las leyes locales emitidas en esta materia. A diferencia del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos es de carácter obligatorio, sobre todo porque en la mayoría de los casos requiere la sanción de los congresos locales o de los ayuntamientos.

Generalmente se piensa que la legislación sobre el ordenamiento territorial aplica sólo a los centros de población. Por ello, la LGEEPA hizo esa aclaración de que fuera del centro de población el ordenamiento ecológico podría tener el carácter de obligatorio, pero en realidad sus alcances se extienden a las llamadas reservas territoriales y, por tanto, rebasan el ámbito geográfico del centro de población.

De cualquier forma, el estudio de la legislación sobre asentamientos humanos, tanto federal como local, muestra que entre ambos ordenamientos existe una relación según la cual el ordenamiento territorial incluye al ordenamiento ecológico.

Por tanto, el ordenamiento ecológico del territorio puede instrumentarse a través de los planes de desarrollo urbano y así asumir el carácter de obligatoriedad.

3. Tanto el ordenamiento ecológico del territorio como el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, no son sino la expresión del ejercicio de las facultades que el orden constitucional otorga a los poderes públicos para incidir en el ejercicio del derecho de propiedad, a saber:

- La facultad que a la nación otorga la Constitución política para imponer modalidades a la propiedad privada, así como para expropiarla o imponerle limitaciones por causa de utilidad pública.
- La facultad de las entidades federativas para regular la propiedad inmueble dentro de su territorio.
- La facultad que tienen los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reser-

vas 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 reserva ecológicas.

4. En esencia, el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos entendido como de carácter obligatorio constituye una forma de establecimiento de modalidades a la propiedad, que según la Constitución y la interpretación que de la misma ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una facultad que corresponde tanto a la federación como a las entidades federativas por conducto de sus congresos, amén de que si la legislación local así lo dispone, puede también ser ejercida por conducto de los ayuntamientos.

5. El ordenamiento ecológico del territorio puede prescindir, en estricto sentido jurídico, de la planeación urbana como instrumento de aplicación y aterrizarse a través del ejercicio directo, por parte de los distintos niveles de gobierno, de la facultad de imponer modalidades al derecho de propiedad. No obstante, pareciera que este camino sería ocioso y podría conducir a una duplicidad normativa que poco ayuda a la certeza jurídica.

6. Otro camino que puede existir para la implementación del ordenamiento ecológico del territorio consiste en la expropiación o en la imposición de limitaciones de dominio que son actos jurídicos de carácter administrativo emitidos por el titular del Poder Ejecutivo y de carácter individual que requieren de estar justificados en una causa de utilidad pública y conllevan al pago de la indemnización correspondiente.

7. En cualquier caso, ya sea que el ordenamiento ecológico del territorio se trate de implementar a través de la emisión de planes de desarrollo urbano o a través de medidas legislativas directas, es necesario destacar que cuando se trata de ordenar una región ecológica, muy probablemente se caiga en la cuenta de que en la misma convergen las facultades de autoridades pertenecientes a distintos niveles de gobierno; por tanto, se requiere de un vector que ordene y armonice el ejercicio de tales facultades hacia un mismo propósito. Normalmente ello podría hacerse tanto en el nivel del plan nacional de desarrollo como a través de la emisión del Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio y del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y del uso de los convenios de coordinación previstos en la Ley de Planeación.

Pero sobre todo es necesario tener en claro que en la implementación del ordenamiento ecológico del territorio cada acto de autoridad debe ser emitido precisamente por la autoridad competente.

8. Debe mencionarse que el ordenamiento ecológico del territorio no debe siempre traducirse en la emisión de actos de autoridad que resultando de efecto obligatorio afecten los derechos de propiedad sino que éste puede también apoyarse en el uso de instrumentos de carácter inductivo, tales como los que provee el derecho fiscal (cargas impositivas, exenciones, estímulos, etc.), o bien, recurriendo a los llamados instrumentos de mercado, tales como el comercio de derechos (aquí se incluyen derechos de agua o derechos sobre recursos naturales).

En suma, el cuadro siguiente esquematiza las posibilidades de implementación del ordenamiento ecológico, ya sea recurriendo a los mecanismos de inducción, o a la técnica de la planificación meramente indicativa, que es propia de los programas Nacional de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, que sólo hacen las veces de vector que ordena y da coherencia a los niveles más específicos de planificación en donde puede ya recurrirse a la emisión de programas de carácter obligatorio contemplados en la legislación urbana como mecanismo que soporta a la ordenación ecológica del territorio.

Por otro lado, puede recurrirse directamente a la emisión de actos de autoridad dentro de la esfera de competencias de cada nivel de gobierno con apoyo en las facultades constitucionales de expropiación, limitaciones de dominio o imposición de modalidades, que bien pueden incorporarse dentro del decreto declaratorio de un área natural protegida o asumir la forma autónoma a través de actos específicos.

Art. 27 constitucional
Facultad de la nación para imponer
modalidades a la propiedad privada

