

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
212/2018**

**ACTOR: MUNICIPIO DE LÁZARO  
CÁRDENAS, QUINTANA ROO**

**PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA: NATALIA REYES  
HEROLES SCHARRER  
SECRETARIO AUXILIAR: ANTONIO CONTRERAS ARELLANO**

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.**

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional **212/2018**, promovida por el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, en contra de los actos atribuidos al Congreso de la Unión, por conducto de sus Cámaras de Diputados y Senadores, así como al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

**RESULTANDO**

1. **PRIMERO. Demanda.** Mediante escrito presentado el veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Rosario Leticia Dzib Mazum, Síndica Municipal del**

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

**Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo**, promovió demanda de controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, así como contra el Congreso de la Unión, por conducto de sus Cámaras, en la que demandó la invalidez de:

*“1. Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, en el Estado de Quintana Roo, publicado el 5 de octubre de 2018 en el Diario oficial de la Federación (el “Programa Impugnado”). Esa norma se impugna con motivo de su publicación.*

*2. Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, emitido el 05 de junio de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 1994. Esa norma se impugna con motivo de su primer acto de aplicación, sucedido a través del acto 1 anterior.*

*3. Los artículos 46, fracción VII, 57 a 75 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 1994, los cuales se impugnan con motivo de su aplicación sucedido a través del acto 2 anterior.*

*4. Los artículos 44 y 66 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 2018, los cuales se impugnan con motivo de su aplicación sucedido a través del acto 1 anterior.”*

**2. SEGUNDO. Conceptos de invalidez.** La Síndica Municipal refirió —en síntesis— lo siguiente:

**PRIMERO. EL PROGRAMA DE MANEJO INVADE LA COMPETENCIA DEL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS, QUINTANA ROO, PREVISTA EN LOS**

**INCISOS A), D), F) Y G) DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Aduce que de conformidad con los incisos a), d), f) y g) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a los municipios en forma exclusiva aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como elaborar y aplicar programas de ordenamiento ecológico.

Plantea un marco normativo, conforme a los artículos 3, 44, 45 y 60 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA) del que destaca las facultades de la Federación para constituir un Área Natural Protegida (en adelante ANP), así como las atribuciones municipales para emitir un Programa de Ordenamiento Ecológico (en adelante POE) en concreción de la primera.

Posteriormente, cita los diversos preceptos 64 Bis y 66 de la LGEEPA, para definir los Programas de Manejo (en adelante PM) de las ANP, y deduce que corresponde al Poder Ejecutivo Federal delinear y justificar la creación de éstas últimas.

De la normativa que cita, colige necesario volver a considerar las facultades reconocidas a los Municipios en la Constitución Federal para la formulación, aprobación y administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como las de elaboración y aplicación de POE.

#### **A.Zonificación y Planes de Desarrollo Urbano.**

En este primer apartado del primer concepto de invalidez, define los conceptos de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, zonificación y uso de suelo, de conformidad con la

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

LGEEPA y la Ley General de Asentamientos Humanos (en adelante LGAH).

De los artículos 3 y 11 de la LGAH, considera que corresponde a los municipios el desarrollo urbano y ordenamiento territorial municipales que, a su decir, incluye la regulación específica de usos y destinos de suelo y el mejoramiento y desarrollo de los centros de población.

Señala que conforme a los artículos 3 y 47 Bis de la LGEEPA, existe una facultad excepcional de la Federación en materia de zonificación de ANP, la que estima debe interpretarse de manera restrictiva en función de los fines de las ANP.

Arguye que en el PM que se impugna se llevó a cabo la delimitación de subzonas de aprovechamiento, y se precisaron las actividades permitidas y no permitidas en cada una de ellas, pero que la Federación “*sobrerreguló*”, al precisar el tipo de construcciones que se pueden llevar a cabo en las zonas, tales como senderos interpretativos piloteados, la prohibición de campos de golf, prohibición de alterar flujos hidrológicos, prohibición de uso de vehículos motorizados, prohibición de construcción de infraestructura (salvo palafitos) y restricción del desecho de residuos.

Aduce que, con lo anterior, la Federación determinó el uso de suelo, destino y ordenamiento territorial del ANP, invadiendo así competencias del municipio actor, pues a éste correspondía determinar la forma de organización y desarrollo de cada zona en función de los lineamientos.

Señala que, con las definiciones contenidas en las Reglas Administrativas del PM como andadores, club de playa, instalaciones de tipo palafito, infraestructura pública y privada, sendero interpretativo y sendero interpretativo piloteado, se vulneran competencias municipales de uso de

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

suelo, aprovechamiento, desarrollo y destino de asentamientos humanos.

Argumenta que la delimitación de competencias concurrentes obedece a que el Municipio conoce de manera directa las necesidades y el potencial de una zona; indica que el PM no atiende las necesidades concretas de la zona por impedir el acceso a ciertas zonas del área; por determinar el lugar donde deben construirse los dos únicos helipuertos permitidos en toda el ANP; por delimitar las zonas en que se puede construir; por determinar el tipo de infraestructura a realizar en la zona; por delimitar que las obras de infraestructura se hagan después del primer bajo de arena o al menos a ciento cincuenta metros de la playa; y, por establecer los índices de ocupación en todo un desarrollo.

### **B. Programas de Ordenamiento Ecológico.**

Conforma un marco con base en los artículos 20 Bis 4, fracción II, 20 Bis 5, fracciones II, III y VI, de la LGEEPA, del que deduce que los únicos instrumentos para establecer y regular el uso de suelo fuera de los límites de los centros de población, son los POE locales.

Colige que en un Decreto de ANP o su PM, no se puede regular el uso de suelo, ya que de conformidad con los artículos 115 y 145 de la LGEEPA, en éstos solo corresponde promover que, en la determinación de uso de suelo, se consideren las condiciones topográficas, climatológicas y meteorológicas, así como se especifiquen las zonas en las que se permita el establecimiento de industrias, comercios o servicios.

Considera que de una interpretación a *contrario sensu* del artículo 20 Bis 5, fracción V de la LGEEPA, no se puede determinar un uso de suelo o una determinación parecida por

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

la Federación, ya que ello corresponde únicamente a un POE local, emitido por el Municipio.

Refiere que en caso de considerar que la Federación sí cuenta con facultades de regulación en materia de uso de suelo, entonces los artículos 47 Bis, 54 y 62 de la LGEEPA son inconstitucionales por invadir la esfera de competencias del Municipio actor, contenida en el artículo 115, fracción V, incisos a), d), f) y g) de la Constitución Federal.

Se duele que los preceptos combatidos son omisos en establecer las zonas de aprovechamiento y, en consecuencia, los usos de suelo permitidos; por lo que, al hacerse posteriormente en el PM impugnado, se pretende incorrectamente subsanar la omisión.

Finalmente, aduce que la Federación no dio intervención al Municipio actor en la elaboración del PM, con lo que se limitó el margen de actuación del municipio en el ejercicio de algún programa municipal.

**SEGUNDO. LA DECLARATORIA DE ANP Y EL PM IMPUGNADOS, SE EMITIERON INVADIENDO LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES MUNICIPALES PREVISTAS EN LOS INCISOS A), C), D) Y G) DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, SIN RESPETAR SU DERECHO DE PARTICIPACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LGEEPA.** El municipio actor cita los artículos 47, 58, 65 de la LGEEPA, así como los diversos 17, 18, 19 y 20 del Reglamento de esa Ley en materia de ANP, de los que deduce la obligación de la Federación de tomar en cuenta al Municipio actor, específicamente en su actuación como miembro del Consejo Asesor del ANP de Yum Balam.

Aduce que el Consejo Asesor no fue tomado en cuenta por las autoridades que intervinieron en el procedimiento de elaboración del PM; narra que el diez de enero de dos mil

dieciocho, en el Consejo Asesor se estableció el compromiso de realizar un ejercicio de tercería, para que la empresa Santec Consulting International LLC, determinara técnicamente las bases técnicas consensadas para el PM del Área de Protección de Flora y Fauna (APFF) Yum Balam-Holbox.

A continuación, enlista una serie de temas que fueron analizados por la empresa en comento y que, a su parecer, se *sobrerregularon* en el PM impugnado, como son: situación económica del Municipio, medios de acceso, protección de manglares, desarrollo sustentable factible, construcción sustentable y densidad.

**TERCERO. INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE VIGENTES EN MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO POR VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.**

Alega que de los artículos 46, fracción VII, 57 y 59 de la LGEEPA, todos vigentes en mil novecientos noventa y cuatro, no contemplan la notificación a los propietarios o poseedores de los inmuebles que se localizan dentro del ANP. Asimismo, aduce que los diversos 57 a 75, no contienen disposición alguna en la que se prevea que, previo a la declaratoria del ANP, los propietarios o poseedores puedan ser escuchados con la oportunidad de ofrecer pruebas y formular alegatos, no obstante que dicho acto implica modalidades a la propiedad en los inmuebles localizados en la zona.

**CUARTO. INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE VIGENTES EN LA EMISIÓN DEL PM IMPUGNADO, POR VIOLACIÓN**

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

**A LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.** En el sentido del concepto de invalidez anterior, tilda de inconstitucionales los diversos artículos 44 y 66 de la LGEEPA vigentes al momento de la emisión del PM, ya que, en opinión del municipio actor, no contemplan la oportunidad de que previamente a la implementación del PM, los propietarios de inmuebles que se ubiquen en la zona a afectar, puedan ofrecer pruebas y formular alegatos.

**QUINTO. EL DECRETO A TRAVÉS DEL CUAL SE HIZO LA DECLARATORIA DE ANP DE YUM BALAM, TRANSGREDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA AL TRATARSE DE UN ACTO PRIVATIVO.** Señala que el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se declara como ANP la región conocida como Yum Balam, ordena la notificación personal a ejidatarios, propietarios o poseedores de los predios comprendidos dentro de la mencionada APFF y que, en caso de ignorar sus domicilios, se realizaría una segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación (en adelante DOF), la cual surtiría efectos de notificación personal.

Precisa que el artículo 61 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro dispone que las declaratorias de ANP deberán publicarse en el DOF, pero se notificarán previamente y en forma personal a los propietarios o poseedores de los predios afectados, y en caso de desconocer sus domicilios, se haría una segunda publicación con efectos de notificación.

**A.** Colige que el Decreto impugnado no respeta las formalidades del precepto de la LGEEPA en cita, ya que no se notificó previo a la publicación del primero en el DOF a los propietarios o poseedores de los predios afectados, ni al municipio actor.



**B.** Considera que el requisito de notificación personal del Decreto impugnado a los propietarios o poseedores de los predios afectados constituye un acto privativo, dado que limita, modifica y restringe el uso que se les pueda dar, imponiéndoles de manera permanente, obligaciones de hacer y no hacer.

Señala que no obstante de ser localizables lo propietarios o poseedores de los predios afectados, nunca se realizó la segunda publicación en el DOF.

**SEXTO. INADECUADA FUNDAMENTACIÓN DEL DECRETO A TRAVÉS DEL CUAL SE HIZO LA DECLARATORIA DE ANP DE YUM BALAM.**

En relación con la inadecuada fundamentación, el municipio actor aduce que el Decreto impugnado cita diversas leyes y artículos que no resultaban aplicables.

Indica que la cita del artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal vigente en mil novecientos noventa y cuatro, no resultaba aplicable a un Decreto expedido por el Presidente de la República, pues el precepto regula las facultades municipales, que no eran materia de la declaratoria de un ANP federal.

En relación con la LGEEPA, refiere que se cita el artículo 2, fracción III, cuando debió citarse la fracción II; considera inaplicables los artículos 28 al 30 de la Ley en comento, ya que regulan cuestiones atinentes al impacto ambiental, no aplicables a la declaratoria de un ANP.

Similar circunstancia considera en relación con la cita de los artículos 79 a 82 del mismo cuerpo normativo, ya que dichos preceptos regulan cuestiones inherentes a la flora y fauna silvestres y acuáticas, tampoco aplicables en la declaratoria de un ANP.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

Señala que el mismo vicio se reitera respecto de los artículos 25 a 27 de la Ley de Pesca, vigente en mil novecientos noventa y cuatro, que regulan aspectos de sanciones e imposiciones de multas por infracción a dicha norma.

Estima que el vicio acusado se agrava al establecer como fundamento lo dispuesto en los diversos 1, 4, 19 y 20 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas vigente en mil novecientos noventa y cuatro, ya que versan sobre temas relativos a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles.

**SÉPTIMO. INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DEL DECRETO A TRAVÉS DEL CUAL SE HIZO LA DECLARATORIA DE ANP YUM BALAM.** Establece que, de los artículos citados en el Decreto impugnado, se advierte que éstos se encuentran conformados por diversas fracciones que regulan supuestos normativos distintos.

Aduce que la autoridad emisora no especifica de los preceptos invocados, qué fracciones consideraba aplicables, ni tampoco transcribió la porción normativa que imperaba en el caso concreto.

Colige que lo anterior sucede con todos los cuerpos normativos citados, como la Ley Forestal (artículos 1 y 5, sin especificar qué fracciones), Ley de Pesca (artículos 25 a 27), Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (artículo 1), Ley de Planeación (artículo 34), Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículos 32, 35, 41 y 43); todas las anteriores vigentes en mil novecientos noventa y cuatro.

**OCTAVO. INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO POR EL QUE SE HIZO LA DECLARATORIA DE ANP EN LA REGIÓN CONOCIDA COMO YUM BALAM.** Aduce que el Decreto impugnado es violatorio del adecuado procedimiento.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

**A.** La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, no realizó los estudios previos y necesarios para proponer al Ejecutivo Federal la expedición de la declaratoria correspondiente, de conformidad con el artículo 74 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro.

**B.** El Decreto impugnado se emitió sin promover la participación de la sociedad en el procedimiento de establecimiento de ANP, de conformidad con el artículo 157 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro; agrega que hasta el seis de octubre de dos mil dieciocho se tuvo conocimiento de dicho Decreto, al publicarse en el DOF el Acuerdo y Anexo del Resumen del PM.

**C.** El Decreto impugnado se emitió sin realizar la convocatoria a los representantes de las organizaciones obreras, empresariales, campesinas y productores agropecuarios, comunidades, instituciones educativas, instituciones privadas no lucrativas y de otros representantes de la sociedad, de conformidad con el artículo 158 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro.

Agrega que, en términos del artículo en cita, tampoco se celebraron los convenios de concertación con organizaciones obreras para la protección del ambiente en los lugares de trabajo y unidades habitacionales, con organizaciones campesinas y comunidades rurales para el establecimiento, administración y manejo de ANP, y para brindarles asesoría ecológica en actividades relacionadas con el aprovechamiento racional de los recursos naturales; con organizaciones empresariales; con instituciones educativas para la realización de estudios e investigaciones en la materia; con organizaciones civiles e instituciones privadas no lucrativas para emprender acciones ecológicas conjuntas; ni con representaciones sociales y con particulares

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

interesados en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Indica que tampoco se celebraron convenios con diversos medios de comunicación masiva para la difusión y promoción del establecimiento del ANP.

Finalmente, arguye que tampoco se impulsó el fortalecimiento de la conciencia ecológica, a través de la realización de acciones conjuntas con la comunidad para la preservación y mejoramiento del ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales, y correcto manejo de desechos.

**NOVENO. EL DECRETO A TRAVÉS DEL CUAL SE EMITE LA DECLARATORIA DE ANP DE YUM BALAM TRANSGREDIÓ EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Arguye que el Decreto impugnado no cumple con las formalidades esenciales del procedimiento.

Aduce que, en su emisión, la autoridad no se sujetó a los procedimientos y formalidades que regulan su expedición; en particular, considera que no se ajustó a los artículos 46, 47, 57, 58, 59, 60, 61, 65, 74, 157 y 158 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro.

**A.**No se dio la participación a los habitantes del ANP de conformidad con los acuerdos de concertación que al efecto debieron celebrarse.

**B.**No se emitió con la participación del Estado de Quintana Roo, ni mucho menos con la participación del Municipio actor, en cuya circunscripción territorial está localizada la zona declarada ANP.

**C.**No se emitió con la participación del Estado de Quintana Roo, ni mucho menos con la participación del Municipio actor, en la realización de estudios previos a la declaratoria.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

**D.** No se expidió a propuesta de alguna dependencia, ni tampoco hubo promoción por parte de alguna de éstas para la declaratoria; o bien, en su caso, de existir, no se señaló en el Decreto impugnado.

**E.** Se expidió sin especificar las modalidades a que se sujetaría dentro del área, uso o aprovechamiento de los recursos naturales en general o específicamente de aquellos sujetos a protección; tampoco contiene la descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente, ni las modalidades y limitaciones a que se sujetará, ni contiene los lineamientos para la elaboración del PM.

**F.** No se efectuó la notificación personal a los propietarios o poseedores de los predios afectados.

**G.** El PM no se elaboró dentro de un plazo definido en el Decreto impugnado, ni en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Decreto impugnado.

**H.** La Secretaría de Desarrollo Social no realizó estudios previos necesarios, ni propuso al Ejecutivo la expedición de la declaratoria de ANP. Tampoco se promovió la participación de la sociedad en el establecimiento del ANP, ni se realizó la convocatoria a los diversos actores, y tampoco se celebró con ellos convenios de concertación.

**DÉCIMO. INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROGRAMA DE MANEJO POR TRANSGREDIR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIA.** El PM impugnado no se emitió en el plazo de un año, sino veinticuatro años después. Dicho vicio se extiende al Resumen del PM.

**DÉCIMO PRIMERO. INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROGRAMA DE MANEJO POR CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO.** Arguye que la consecuencia de que el

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

PM no se haya emitido dentro del plazo de un año, es la caducidad de todo el procedimiento de declaratoria, en términos del artículo 60, último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Aduce que la Ley citada en el párrafo anterior, es supletoria a la LGEEPA, por lo que resulta aplicable la caducidad anunciada.

**DÉCIMO SEGUNDO. INCONSTITUCIONALIDAD DEL PM POR NO CUMPLIR CON LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO.** Argumenta que el PM no cumple con lo previsto en los artículos 47, 47 Bis, 47 Bis 1, 49, 51, 65 y 66 de la LGEEPA vigente en dos mil dieciocho.

Aduce que el PM se emitió sin promover la participación de los habitantes, propietarios, poseedores, gobiernos locales, pueblos y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad; tampoco se celebraron con los anteriormente citados, convenios de concertación o acuerdos de coordinación.

La aplicación del artículo 47 Bis de la LGEEPA es retroactiva, por lo que el PM es inconstitucional. Se duele que el mismo vicio acontece con los diversos artículos 47 Bis 1, 49 y 51 de la misma Ley.

Por otra parte, señala que en la emisión del PM no se respetó el artículo 51 de la LGEEPA, ya que éste no se expidió en el plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria; no se dio participación previa a diversos actores; la Secretaría no designó al Director General del ANP; en consecuencia, el Director General no coordinó la formulación del PM.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

El PM incumple con el artículo 66 de la LGEEPA, ya que no contiene la descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del ANP. Tampoco se realizó un análisis de la situación que guarda la tenencia de la tierra en la superficie respectiva, ni se tomó en consideración a los propietarios o poseedores de las parcelas ubicadas en el ANP.

En el mismo orden de ideas, señala que el PM tampoco establece las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, ni establece su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, ni con los programas sectoriales correspondientes.

Manifiesta que no se precisa la forma en que se organizará la administración del área, ni los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma.

Finalmente, colige que el establecimiento en el PM de subzonas, actividades permitidas y prohibidas, debió realizarse en la declaratoria de ANP.

**DÉCIMO TERCERO. INCONSTITUCIONALIDAD DEL PM IMPUGNADO.** El PM no cumplió con los artículos Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Noveno y Décimo del Decreto por el que se declara como ANP la región conocida como Yum Balam:

La administración, conservación, desarrollo y vigilancia del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam no se encuentra a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social.

La Secretaría de Desarrollo Social no ha celebrado acuerdos de coordinación con el Gobierno del Estado de Quintana Roo, con la participación del Municipio actor.

Ante la ausencia de tales acuerdos, no se ha implementado la forma en que los gobiernos del Estado y del Municipio,

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

participarán en la administración del área de protección; la forma en que se llevarán a cabo la investigación y experimentación; la realización de acciones de inspección y vigilancia; ni las acciones necesarias para el desarrollo socioeconómico regional.

La Secretaría de Desarrollo Social no ha celebrado convenios de concertación con los sectores social y privado, ni con los habitantes del área.

El PM no se formuló en forma conjunta por las Secretarías de Desarrollo Social, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de la Reforma Agraria y de Pesca, Gobierno de Quintana Roo, Municipio actor.

La Secretaría de Desarrollo Social no promovió el establecimiento de zonas de veda para la flora y fauna de la zona, ni de aprovechamiento forestal.

La Secretaría de Pesca no realizó estudios para determinar las épocas y zonas de veda para la pesca en el área.

**DÉCIMO CUARTO. INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROGRAMA DE MANEJO IMPUGNADO POR INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.** El Municipio actor enlista las subzonas del área de protección del PM impugnado; posteriormente, expone las actividades permitidas y no permitidas en las subzonas de preservación de playas y dunas costeras Isla Grande, y de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de la Isla Grande.

Destaca que en la LGEEPA vigente al momento de declararse el ANP de Yum Balam, no se regulaba que en las declaratorias, ni en sus PM, se estableciera la división y subdivisión del territorio a través de subzonas; por lo que al haberse emitido el PM al amparo de la LGEEPA vigente en



dos mil dieciocho, y establecerse con fundamento en ésta las subzonas, se está aplicando de manera retroactiva en perjuicio del Municipio actor al limita el uso y goce de la propiedad del municipio impetrante.

**DÉCIMO QUINTO. INCONSTITUCIONALIDAD DEL RESUMEN DEL PM IMPUGNADO.** Aduce que, de la publicación del resumen del PM impugnado, no se desprende qué funcionario o persona lo emitió.

En ese sentido, señala que carece de un elemento esencial de validez, de contener el cargo, identidad, nombre y firma del funcionario que lo emitió, generando con ello incertidumbre jurídica hacia los gobernados.

**DÉCIMO SEXTO. INCONSTITUCIONALIDAD DEL PM POR TRANSGREDIR LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.** Arguye que el PM debió ser publicado en su integridad, y no únicamente un resumen, ya que contiene lineamientos, actividades, disposiciones en materia de preservación, aplicación de densidades, tipos de usos, clasificación de construcciones y materiales.

Considera que el PM constituye una disposición administrativa que reúne las características de una norma en cuanto a ser abstracta, general e impersonal, por lo que no obstante lo dispuesto en el artículo 66 de la LGEEPA vigente en dos mil dieciocho, se debió publicar íntegramente en términos de los diversos 3 y 4 del Código Civil Federal.

En ese sentido, estima que el artículo 66 de la LGEEPA en comento, genera incertidumbre jurídica al establecer que solamente se publicará un resumen del PM.

**DÉCIMO SÉPTIMO. INCOMPETENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PARA EXPEDIR EL PM, E INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN**

**DEL ACUERDO POR EL CUAL SE DA A CONOCER EL RESUMEN DEL PM.** Estima que de conformidad con el artículo 65 de la LGEEPA, corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales la formulación del PM, y no así a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Agrega que lo anterior se corrobora con los artículos 72 y 73 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas, que establecen la atribución de formular el PM a la Secretaría en comento, y no a la aludida Comisión.

Finalmente, redarguye que el hecho de que el acuerdo por el cual se da a conocer el resumen del PM, al fundarse en el artículo 66 de la LGEEPA, y señalar que es la Comisión quien lo elaboró, incurre en una indebida fundamentación y motivación.

**DÉCIMO OCTAVO. INCONSTITUCIONALIDAD DEL PM POR EMITIRSE EN CONTRAVENCIÓN A LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO.**

No se tomaron en cuenta en la emisión del PM, las propuestas generadas por el Consejo Asesor, en contravención de los artículos 17 y 18 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas.

**DÉCIMO NOVENO. INCONSTITUCIONALIDAD DEL PM POR INADECUADA FUNDAMENTACIÓN Y APLICACIÓN RETROACTIVA DE LEYES.**

A.El Municipio actor insiste en que, en el momento de emitirse la declaratoria de ANP, no se contenía en la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro, que en el PM se establecería la división y subdivisión en zonas y subzonas, por lo que al establecerse esta regulación se está aplicando de manera retroactiva en perjuicio del Municipio

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

actor las normas vigentes en dos mil dieciocho de la LGEEPA, incurriendo con ello también en una falta de fundamentación y motivación.

**B.** Aduce que el PM no promovió la participación de los habitantes, propietarios y poseedores de predios; de gobiernos estatales ni municipales, ni de las organizaciones sociales, públicas y privadas y demás personas interesadas, en contravención a lo dispuesto por el artículo 73 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas.

**C.** Colige que el PM no contiene los requisitos descritos en el artículo 66 de la LGEEPA, además de que no era factible que en éste se estableciera la delimitación, extensión y ubicación de las subzonas, lo que en todo caso se correspondía comprender en la declaratoria de ANP. En ese sentido, ninguna autoridad diversa al titular del Ejecutivo puede determinar las subzonas en que se dividirá un ANP.

**D.** Arguye que el PM no cumple con lo dispuesto por el artículo 76, fracción V, del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas, del que se desprende que la delimitación, extensión y ubicación de las zonas y subzonas se deben señalar en la declaratoria.

**VIGÉSIMO. INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DEL PM, DEL ACUERDO Y DEL ANEXO POR EL QUE SE DA A CONOCER.** Aduce que en el PM no se expresan los datos de identificación de los convenios y convenciones citados (Convenio sobre la Diversidad Biológica; Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas -Convención de Ramsar-, Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas), tales

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

como los países signatarios, fecha de celebración, fecha de ratificación o aprobación por parte del Senado.

Indica que la omisión de esos datos constituye una indebida fundamentación y motivación tanto del acuerdo y su nexo, por los que se dan a conocer el resumen del PM.

**VIGÉSIMO PRIMERO. INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DEL PM, DEL ACUERDO Y DEL ANEXO POR EL QUE SE DA A CONOCER EL RESUMEN DEL PM.** Señala que el PM, el acuerdo y el anexo por el que se da a conocer el resumen de éste, se basan en disposiciones del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas, sin especificar el articulado concreto que se aplicó en la emisión de dichos actos.

Aduce que la autoridad fue omisa en indicar cuales son los artículos del Reglamento en cita que aplicó para la formulación y la emisión del PM.

**VIGÉSIMO SEGUNDO. INCONSTITUCIONALIDAD DEL PM POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.** Establece que el PM impugnado limita y restringe las actividades de desarrollos inmobiliarios, y en general, la realización de obras y actividades en el ANP, sin dejar posibilidad alguna para que los particulares puedan desarrollarlas cumpliendo con los supuestos señalados en la LGEEPA, vulnerando con ello el principio de reserva de Ley.

Aduce que los artículos 87 y 88 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas, así como el 28 de la LGEEPA, permiten el desarrollo de obras de infraestructura y el desarrollo de actividades económicas, por lo que el PM se excede al prohibir las actividades en cuestión, como en el caso de la subzona de preservación de playas y dunas costeras de Isla Grande, en donde se prohíbe la construcción de obra pública o privada, con excepción de

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

andadores, senderos y de clubes de playa y de infraestructura de apoyo a las actividades de conservación de las tortugas marinas; o como en el caso de la subzona de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales franja marina frente a Isla Grande, al prohibir la construcción de infraestructura, salvo palafitos para alojamiento de visitantes; o bien, en el caso de la subzona de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales Isla Grande, en cuyo caso prohíbe categóricamente la construcción de infraestructura, salvo la de servicios de apoyo, de instalaciones tipo palafitos para alojamiento de visitantes y apoyo a la operación del ANP.

3. **TERCERO. Admisión.** En proveído de veintidós de noviembre de dos mil dieciocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número **212/2018** y designó a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández como instructora del procedimiento. En proveído de veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, la instructora *admitió* la demanda de controversia constitucional y ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan la contestación respectiva.
4. **CUARTO. Contestación de la Cámara de Senadores:** La Cámara de Senadores adujo en substancia:

**I. CONTESTACIÓN AL CAPÍTULO DENOMINADO “NORMA O ACTO IMPUGNADO”.** Los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de los artículos 46, y 57 a 75 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro, así como de los diversos 44 y 66 del mismo cuerpo normativos, vigente en dos mil dieciocho, son inatendibles e infundados, ya que el Municipio actor carece de interés para

## **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018**

reclamarlas por violatorias de los derechos de los gobernados, habida cuenta que los preceptos controvertidos no guardan relación con la esfera constitucional de sus atribuciones.

**II. CONTESTACIÓN AL CAPÍTULO DENOMINADO “PRECEPTOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS”.** Los actos reclamados no transgreden el artículo 14 de la Norma Suprema.

**III. CONTESTACIÓN AL CAPÍTULO VI DE LA DEMANDA “HECHOS QUE CONSTAN Y QUE CONSTITUYEN ANTECEDENTES DE LA NORMA IMPUGNADA”.** Los hechos marcados con los numerales 2 al 5, ni se afirman, ni se niegan por no contener hechos propios.

**IV. CAUSAL DE IMPROCEDENCIA.** Se actualiza la consistente en la falta de interés legítimo de la accionante para promover la controversia constitucional, en términos de lo previsto en los artículos 19, fracción VIII, y 10, fracción I de la Ley Reglamentario de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Municipio actor carece de interés legítimo para reclamar violaciones a los derechos fundamentales de los habitantes del referido orden de gobierno municipal, pues la controversia constitucional sólo es procedente cuando existe una afectación a las atribuciones constitucionales de quien promueve dicho medio de control.

**V. ANÁLISIS DE FONDO.** En relación con la inconstitucionalidad de los artículos 46, y 57 a 75 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro, no se combate ninguna violación a la esfera de competencias que corresponden al municipio actor. Si bien, el Alto Tribunal ha resuelto que mediante la controversia constitucional es posible alegar violación a cualquiera de los preceptos de la

Constitución Federal, esto sólo es válido cuando se pudiera resentir una afectación en la esfera competencial de la accionante.

Misma situación ocurre en lo relativo a la inconstitucionalidad de los artículos 44 y 66 de la LGEEPA vigente en dos mil dieciocho.

5. **QUINTO. Contestación de la Cámara de Diputados.** La Cámara de Diputados, substancialmente refirió lo siguiente:

**I. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA QUE SE ACTUALIZAN.**

**PRIMERA. EXTEMPORANEIDAD EN LA IMPUGNACIÓN DE LA LGEEPA.** El Decreto impugnado reviste las características de un acto, ante lo particular, concreto e individual de sus efectos.

El propio promovente reconoció que el primer acto de aplicación de los artículos 46, y 57 a 75 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro, se realizó el seis de junio de ese mismo año, momento en que fue publicado en el DOF el Decreto impugnado. En este sentido, la demanda de controversia resulta extemporánea.

Aun en el supuesto de que el anterior acto de aplicación pudiera tener un diverso acto de aplicación, se trataría un acto ulterior de aplicación de la norma impugnada, por lo que con mayoría de razón sería extemporánea la presentación de la demanda de controversia.

**SEGUNDA. EL MUNICIPIO PROMOVENTE CARECE DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA LGEEPA.** En relación con la alegada inconstitucionalidad de los artículos 46, y 57 a 75 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro, así como los diversos 44 y 66 del mismo

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

cuerpo normativo vigentes en dos mil dieciocho, el Municipio actor no señala en concreto la afectación a su esfera competencial, ni cuando menos un principio de agravio, lo que de sí torna inviable la acción intentada.

Por otro lado, si bien el ente municipal sostiene la existencia de una afectación al derecho de audiencia efectiva de los propietarios y poseedores de diversos inmuebles que se encuentran en el ANP, de ahí no puede deducirse una afectación a la esfera competencial del actor, máxime que los conceptos de invalidez no se dirigieron a demostrar que la norma impugnada le afecta en su esfera de atribuciones, en el entendido de que el municipio actor no cuenta con facultades para plantear argumentos tendentes a la defensa de sus gobernados.

**TERCERA. CESACIÓN DE EFECTOS DE DIVERSOS PRECEPTOS DE LA LGEEPA.** En relación con los artículos 57 a 75 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro, éstos fueron derogados, reformados y adicionados mediante decretos publicados en el DOF el trece de diciembre de mil novecientos noventa y seis, dieciséis de mayo de dos mil ocho, nueve de marzo de dos mil doce y diecinueve de enero de dos mil dieciocho, lo que trae como consecuencia la cesación de efectos de las normas impugnadas.

**CUARTA. IMPROCEDENCIA DERIVADA DE NO PODER COMBATIRSE OMISIONES DE CARÁCTER LEGISLATIVO.**

El Municipio actor también se duele que los artículos 46, y 57 a 75 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro, que no establecían de manera previa a la emisión de la declaratoria de un ANP, un mecanismo de defensa por virtud del cual, los propietarios o poseedores de los inmuebles afectados localizados al interior del polígono del ANP, hicieran valer sus derechos.



Lo anterior constituye el reclamo de un acto negativo, esto es, una omisión legislativa; el medio de control constitucional intentado, sólo procede respecto de normas generales con el único objetivo de, en su caso, expulsarlas del orden jurídico nacional siempre que la resolución relativa declare su invalidez, por lo que no puede condenarse a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano a producir leyes a capricho de los promoventes.

## **II. CONTESTACIÓN A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

**PRIMERO. LA LGEEPA NO VULNERA LOS INCISOS A), D), F) Y G) DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Tocante a los artículos primero, tercero y cuarto, el Municipio actor se duele que la Federación fue omisa en establecer las zonas de aprovechamiento y usos de suelo permitidos en la declaratoria de ANP, por lo que hacerlo con posterioridad en el PM impugnado, transgrede las facultades constitucionales previstas a favor del ente actor, ya que tales cuestiones debieran ejercerse de manera conjunta en la elaboración de un POE local e incluso en los programas de desarrollo urbano a cargo del Municipio.

Contrario a lo anterior, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, restringe el empleo de las facultades municipales relacionadas con la urbanización y cambio de uso de suelo, no solamente en las leyes federales, sino también en las estatales; conforme a la LGEEPA, corresponde a la Federación el establecimiento de ANP nacionales, sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, excluyendo a las facultades municipales, por lo que no existe la alegada afectación a la esfera competencial del promovente.

## **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018**

Así, la inconstitucionalidad de los artículos 46, y 57 a 75 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro carece de sustento, ya que estos preceptos no vulneran el ámbito competencial municipal, en tanto fueron emitidos bajo la libertad configurativa del Congreso de la Unión para regular la materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente.

**SEGUNDO. LA LGEEPA NO VULNERA EL DERECHO DE AUDIENCIA.** En relación con la alegada inconstitucionalidad de los artículos 46, y 57 a 75 de la LGEEPA vigente en mil novecientos noventa y cuatro, así como los diversos 44 y 66 del mismo cuerpo normativo vigentes en dos mil dieciocho, el Municipio actor se duele que se hace nugatorio el derecho de audiencia en perjuicio de propietarios o poseedores de los predios ubicados en el ANP.

La declaración de un ANP no implica disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho de los poseedores o propietarios de los inmuebles ubicados en dicha área, por lo que debe entenderse como un acto de molestia, al cual no resulta constitucionalmente exigible el derecho a la audiencia previa; en este sentido, la LGEEPA al prever la participación de los propietarios y poseedores de inmuebles ubicados en el área para propiciar el desarrollo de la comunidad, previo a la declaratoria, vela por la garantía de audiencia previa y seguridad jurídica.

6. **SIXTO. Contestación del Poder Ejecutivo Federal.** El Poder Ejecutivo arguyó en esencia lo siguiente:

### **1. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.**

**PRIMERA. SE ACTUALIZA LA EXTEMPORANEIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE**

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.** El Municipio actor tuvo conocimiento del Decreto impugnado desde el treinta de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, día en que participó en el proyecto de declaratoria, mediante la suscripción del convenio de coordinación con el Instituto Nacional de Ecología; de dicho convenio, dio cuenta una nota periodística publicada el treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, en el diario “NOVEDADES” de Quintana Roo.

Además, mediante escrito de fecha once de abril de mil novecientos noventa y cuatro, el Municipio actor solicitó al Presidente de la República establecer la declaratoria de ANP.

Bajo ese orden de ideas, al no haber interpuesto en tiempo y forma la demanda de controversia en contra del Decreto impugnado, ésta resulta extemporánea.

Posteriormente, el trece de abril de dos mil dieciocho se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el “Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo”, en cuya publicación se hizo referencia expresa al Decreto impugnado, e incluso se detalló de manera simplificada el cuadro de construcción del ANP.

El Decreto impugnado constituye una norma de naturaleza autoaplicativa o de aplicación incondicionada, por lo que desde su entrada en vigor trascendió a la esfera de competencias del municipio actor.

En relación con el PM, el veintidós de octubre de dos mil trece, el Municipio actor suscribió un convenio de coordinación con el Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría del Medio Ambiente y Recurso Naturales, con la participación del Gobierno de Quintana Roo, con el objeto de establecer las bases para la instrumentación de un proceso tendente a la coordinación de Políticas Federales, Estatales y

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

Municipales para la ordenación de la subzona de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam.

**SEGUNDA. FALTA DE LEGITIMACIÓN DEL MUNICIPIO ACTOR PARA RECLAMAR EN LA VÍA LA LGEEPA.** El Municipio actor no alega una contradicción entre la LGEEPA y la Norma Fundamental, sino que impugna la primera con motivo de su aplicación a través del Decreto impugnado alegando inconsistencias procedimentales, lo que se traduce en una falta de legitimación activa del ente actor para promover la presente vía.

**TERCERA. NO SE AGOTÓ LA VÍA LEGALMENTE PREVISTA PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO.** El Decreto impugnado consiste en un acto administrativo de carácter general, emitido por el Ejecutivo Federal.

En ese sentido, el Decreto impugnado reviste las características de una resolución administrativa, y no de un reglamento, ya que no se encuentra encaminado a desarrollar las disposiciones legales relativas al establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de ANP; así, dicha disposición carece de generalidad y abstracción, ya que se individualiza para el conocimiento personal de los gobernados.

Así, se traduce en un acto administrativo con disposiciones autoaplicativas, las cuales desde su publicación imponen restricciones o modalidades a la propiedad de los bienes que se encuentran dentro del polígono del ANP; en consecuencia, el Municipio actor debió impugnarlo en un juicio contencioso administrativo federal, ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

**CUARTA. FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO ACTOR.** Conforme a la controversia constitucional 72/2008,

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

los entes municipales no tienen atribución para regular las ANP competencia de la Federación; en esa resolución se decidió que la superficie que afecta al parque nacional Tulum, detenta la naturaleza jurídica de un bien de dominio público de la Federación, respecto del cual las autoridades estatales y municipales no pueden regular el desarrollo urbano dentro de tal superficie.

Por otro lado, en el amparo en revisión 698/2010, la Primera Sala del Máximo Tribunal entró al estudio del tema de constitucionalidad de las facultades concurrentes en la materia ambiental/forestal entre los diversos órdenes de gobierno, para concluir que con las atribuciones que se prevén en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, no se invade competencia municipal alguna.

Así, en una interpretación armónica de los artículos 4, 5, fracciones I a III y VI, párrafos primero, segundo y antepenúltimo, 57 y 65, párrafo primero, de la LGEEPA, se puede advertir que la emisión del Decreto impugnado y su PM, obedece al ejercicio de atribuciones en favor de autoridades federales, por lo que no puede haber invasión de competencia municipal alguna.

Así, los actos cuya invalidez se reclama no transgreden la esfera competencial del Municipio actor, lo que actualiza la causal de improcedencia alegada, misma que, si bien se relaciona con el fondo, es evidente, e impide entrar al fondo.

**II. CONTESTACIÓN DE LOS ANTECEDENTES EXPUESTOS EN EL ESCRITO DE DEMANDA.** Los hechos marcados con los numerales 1 y 2 ni se afirman ni se niegan por no ser propios; el 4 es cierto; y, 3 y 5 son falsos.

**III. CONSIDERACIONES PREVIAS.** Compete al Ejecutivo Federal delimitar las ANP de competencia federal, establecer las modalidades y limitaciones a las que se sujetará la

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

misma, así como ordenar su territorio en función del grado de conservación y representatividad de los ecosistemas.

El Decreto impugnado es una disposición de orden público e interés social basado en el Plan Nacional de Desarrollo 1898-1994, que tiene por objeto la conservación de los ecosistemas de los recursos naturales que conforman una reserva estratégica fundamental para la soberanía nacional y el desarrollo integral del país.

### **IV. CONTESTACIÓN AL CONCEPTO DE INVALIDEZ PLANTEADO POR EL MUNICIPIO ACTOR.**

**PRIMERO. RESPECTO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PRIMERO Y SEGUNDO, SE CONTESTAN DE MANERA CONJUNTA, AL ESTAR ESTRECHAMENTE VINCULADOS EN EL SENTIDO QUE NO INVADEN COMPETENCIAS MUNICIPALES.** La LGEEPA establece el régimen de competencias concurrentes en materia ambiental, y conforme a ésta corresponde a la Federación la facultad decisoria para el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las ANP federales, por lo que los municipios no tienen atribuciones de zonificación, ordenamiento territorial y/o desarrollo urbano, ni tampoco en materia de conservación del territorio.

**A)** El PM competencia de la Federación, se define como el instrumento rector de planeación y regulación que establece las actividades, acciones y lineamientos básicos para el manejo y administración de ANP.

Asimismo, existe una subzonificación, la cual consiste en el instrumento técnico y dinámico de planeación, que se establece en el PM respectivo, y que es utilizado en el manejo de las ANP, con el fin de ordenar detalladamente las zonas núcleo y de amortiguamiento, previamente establecidas mediante la declaratoria correspondiente.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

La regulación de dichas zonas no obedece a las necesidades o potencialidad que el Municipio estime de la población, sino a lo que la Federación determine en ejercicio de sus atribuciones y atendiendo al objeto que expresamente se prevé en el artículo 45 de la LGEEPA.

**B)** El establecimiento de un POE constituye el ejercicio de una facultad diversa a la emisión de PM de un ANP.

Así, cuando se pretenda que un POE local que incluya un ANP federal o parte de ella, será dicho POE el que sea elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y los Gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Esto es, el POE es el que debe respetar la existencia de un ANP al estar condicionado para su emisión en la intervención de las autoridades de los distintos niveles de gobierno. En consecuencia, no existe la invasión de competencias alegada por el Municipio actor, pues el Decreto impugnado y su PM, son resultado del ejercicio de atribuciones compelidas a la Federación.

En otro orden de ideas, el Municipio actor tuvo participación en la elaboración del PM impugnado, por medio del Consejo Asesor.

**C)** Contrario a lo sostenido por el ente actor, la zonificación debe establecerse en el PM, y no en la declaratoria del ANP, de conformidad con la LGEEPA vigente en dos mil dieciocho.

**D)** Para la definición de la subzonificación del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, se utilizaron entre otros, criterios como el valor ambiental de los espacios, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales de las comunidades locales, las actividades realizadas por los

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

pobladores locales, la información recabada sobre aspectos físicos y biológicos del área, y, los sitios críticos para la conservación de ecosistemas y/o especies prioritarias.

En ese sentido se celebraron convenios de colaboración y concertación con el objeto de construir una comisión para apoyar las acciones de administración, conservación y desarrollo del Área de Protección de Flora y Fauna.

**E)** El municipio actor sí participó en la emisión del Decreto impugnado y su PM, ya que fue el propio actor quien por escrito de once de abril de mil novecientos noventa y cuatro solicitó al Presidente de la República establecer la declaratoria formal.

Posteriormente, en fecha nueve de noviembre de dos mil dieciséis, se le entregó al Municipio actor el proyecto de resumen del PM para que emitiera comentarios; adicionalmente, el Municipio actor fungió como miembro del Consejo Asesor del ANP.

Ahora, de conformidad con los artículos 65, primer párrafo de la LGEEPA, y 72 de su Reglamento en materia de ANP, es atribución de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la emisión del PM, siendo que dicha atribución no está condicionada ni sujeta de manera ineludible a la potestad de los participantes en su emisión.

**SEGUNDO. LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ TERCERO, CUARTO, QUINTO Y DÉCIMO OCTAVO, SE CONTESTAN DE MANERA CONJUNTA DEBIDO A QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS NO VULNERAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEL MUNICIPIO ACTOR.** El Municipio actor es omiso en acreditar el ser titular de derecho subjetivo alguno que pudiera verse afectado con la emisión del Decreto impugnado.



## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

Parte de la superficie que integra el Área de Protección de Flora y Fauna, se constituye ejidos y propiedad privada, aguas de jurisdicción federal y terrenos nacionales.

Toda vez que el Municipio actor no acredita la transgresión de un derecho real, se denota que no se está en presencia de un acto privativo que compeliere al Ejecutivo Federal a efectuar diligencia administrativa alguna tendente a respetar la garantía de audiencia.

Suponiendo que se considera como acto privativo, el mismo opera en tratándose de propietarios y poseedores de predios afectados, pero no respecto del Municipio actor.

En otro orden de ideas, el artículo 58 de la LGEEPA por medio del cual se llevó a cabo el procedimiento para la emisión de la declaratoria del ANP, sí contempla el dar participación a los interesados al señalar de manera específica que previo a la emisión de dicha declaratoria, deberán ponerse a disposición del público en general los estudios que lo justifiquen, e incluso solicitar la opinión de diversas entidades, dependencias y demás interesados.

Ahora, tocante a los artículos 65 y 66 de la LGEEPA vigente en dos mil dieciocho, sí contemplan la garantía de audiencia de los gobernados al darles participación respecto de la emisión del PM. Asimismo, mediante edictos publicados en el DOF en fechas nueve, diez y once de noviembre de dos mil dieciséis, así como en el periódico "Reforma", se hizo del conocimiento del público en general que había concluido la elaboración del PM del ANP Yum Balam, con el objeto de otorgar garantía de audiencia a la población.

Aunado a lo anterior, se llevó a cabo una consulta pública respecto del PM.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

En relación con el argumento de que el Municipio actor no participó en la elaboración del PM, es infundado. El treinta de agosto de dos mil dieciocho, se celebró el primer taller de consulta pública del PM del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam. Asimismo, el Municipio actor participó en el Consejo Asesor del ANP.

El PM fue emitido de conformidad con el artículo 66 de la LGEEPA, así como con el diverso quinto del Decreto impugnado, cumpliendo con requisitos mínimos tales como descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del ANP, en el contexto nacional, regional y local, las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, así como con los programas sectoriales correspondientes; la forma en que se organizará la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en las mismas, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable; los objetivos específicos del ANP; la referencia a las normas oficiales mexicanas aplicables a todas y cada una de las actividades a que está sujeta el área; los inventarios biológicos existentes y los que se prevea realizar; y las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el ANP.

Los estudios que sirvieron de sustento para la emisión del PM, se publicaron en el sitio web <https://www.biodiversidad.gob.mx/publicaciones/librosDig/pdf/reservasBiosfera4.pdf> y <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/2/yumbalam.html>

A su vez, el resumen del PM contiene los planos oficiales del ANP en donde se encuentran establecidos los criterios de subzonificación, la metodología con que fue establecida la

misma, las políticas de manejo por subzona, las actividades permitidas y no permitidas por subzona con la descripción detallada de sus características ambientales y del ecosistema, los planos oficiales con las coordenadas UTM Zona 16 con Datum de referencia ITRF08 y un elipsoide GRS80 de los vértices de la subzonificación del ANP.

Aunado a lo anterior, existen los “Lineamientos Internos para la Formulación, Revisión y Modificación de Programas de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas competencia de la Federación”, que establecen con claridad el procedimiento a seguir para la creación de un PM, en el cual queda plasmada la participación de la sociedad y las autoridades competentes, lo que se acredita con todo el contenido que existe en la página de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en la que se puede apreciar que sí existió consulta pública, garantía de audiencia, mesas de trabajo, opiniones, entre otras actividades, las cuales pueden ser consultadas en <http://www.cofemersimir.gob.mx/mirs/28494>.

No debe pasar desapercibido que el Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, se encuentra protegida internacionalmente a través de la declaración de “Humedal de Importancia Internacional”, y registrado en la lista de humedales de importancia internacional, bajo el número 1360, establecida con arreglo al artículo 2.1 de la Convención sobre Humedales, Ramsar, Irán, 1971, el dos de febrero de dos mil cuatro.

La Convención de referencia entró en vigor en México el cuatro de noviembre de mil novecientos ochenta y seis.

**TERCERO. CON RELACIÓN A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ SEXTO, SÉPTIMO, OCTAVO Y NOVENO DE LA DEMANDA, SE CONTESTAN DE MANERA CONJUNTA MANIFESTANDO QUE NO ES CIERTO QUE SE DÉ UNA**

**INADECUADA FUNDAMENTACIÓN AL DECRETO A TRAVÉS DEL CUAL SE HIZO LA DECLARATORIA DE ANP YUM BALAM, O QUE EXISTAN VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN LOS TÉRMINOS PLANTEADOS POR EL ENTE MUNICIPAL ACTOR.** De los conceptos de invalidez en respuesta, se aprecia que de ninguna manera se controvierte la competencia del Ejecutivo Federal para la emisión del Decreto reprochado.

Por otro lado, la cita de un precepto inaplicable no lleva necesariamente a concluir que la resolución se encuentre indebidamente fundada, si en ella se citan otros que sean suficientes para sustentarla.

Así, el hecho que se hubiere citado la fracción III del artículo 2 de la LGEEPA vigente en la declaratoria de ANP, no se traduce en una violación o motivo de inconstitucionalidad alguna, pues del contenido de dicha fracción se advierte que tiene congruencia con el objetivo de la emisión de tal ordenamiento legal, pues efectivamente el cuidado de los sitios necesarios para asegurar el mantenimiento e incremento de los recursos genéticos de flora y fauna silvestre y acuáticas frente al peligro de deterioro grave o extinción, es el objetivo perseguido a través del establecimiento del ANP.

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 61 de la LGEEPA, el Decreto impugnado se inscribió en el Registro Público de la Propiedad Federal el nueve de junio de mil novecientos noventa y nueve bajo el número 21, a fojas 235 a 241, del Tomo III, Sección V, del Registro Público de la Propiedad y del Comercio en el Estado de Quintana Roo.

**CUARTO. LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ IDENTIFICADOS COMO DÉCIMO Y DÉCIMO PRIMERO SE CONTESTAN DE MANERA CONJUNTA AL ESTAR**

**ESTRECHAMENTE VINCULADOS, TODA VEZ QUE AL NO HABERSE EMITIDO EL PM DEL ANP DENTRO DEL TÉRMINO QUE PRECISA EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO IMPUGNADO, EN NADA AFECTA LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO ACTOR.** Ninguna afectación a la esfera competencial del Municipio actor puede irrogarle el no haberse emitido el PM dentro del término que se precisa en el artículo segundo transitorio del Decreto impugnado y en el diverso 65 de la LGEEPA, es decir el de trescientos sesenta y cinco días naturales, ya que no existe sanción alguna para el caso.

La subsistencia y naturaleza jurídica del ANP no está condicionada a la existencia del PM, pues aquella ya fue determinada por el Presidente de la República a través de la declaratoria correspondiente, y por tanto no puede pretenderse que la inexistencia de un PM o su emisión tardía, puedan tener aparejado un resultado como lo es dejar sin efectos dicha declaratoria presidencial.

De esta manera, los destinatarios de la declaratoria de ANP no tienen un derecho adquirido para que ésta se retrotraiga con motivo de la falta de programa de manejo, y por lo contrario, es la sociedad en general la que tiene el derecho a que dicha ANP subsista para preservar el medio ambiente, aun cuando no se hubiese expedido el PM, por lo que no es dable que opere la caducidad como lo alega el Municipio actor.

**QUINTO. LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ MARCADOS COMO DÉCIMO SEGUNDO, DÉCIMO TERCERO, DÉCIMO CUARTO, DÉCIMO QUINTO, DÉCIMO SEXTO, DÉCIMO SÉPTIMO, DÉCIMO OCTAVO, DÉCIMO NOVENO, VIGÉSIMO, VIGÉSIMO PRIMERO Y VIGÉSIMO SEGUNDO SE CONTESTAN DE MANERA CONJUNTA, TODA VEZ QUE EL PM IMPUGNADO NO TRASGREDE EL PRINCIPIO**

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

**DE SEGURIDAD JURÍDICA.** Contrario a lo sostenido por el ente actor, no se vulnera el principio de seguridad jurídica, ya que sí se dio participación a los gobernados y demás organizaciones sociales.

Asimismo, se celebraron sendos convenios de participación o acuerdos de coordinación, tales como el acuerdo de coordinación celebrado entre el Estado Federal, a través de la SEMARNAT por conducto de la Dirección Regional Península de Yucatán y Caribe Mexicano de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, con el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, representado por el Secretario de Ecología y Medio Ambiente, y el Municipio de Lázaro Cárdenas, celebrado el veintidós de octubre de dos mil trece; Convenio Marco de Coordinación celebrado entre el Ejecutivo Federal por conducto de la SEMARNAT y el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo de once de marzo de dos mil catorce; Acuerdo de Coordinación con el objeto de establecer de manera conjunta acciones y proyectos que contribuyan a fortalecer el establecimiento, manejo, protección y desarrollo sustentable de las ANP competencia de la Federación y Estatales, así como los humedales de importancia internacional y de aquellas otras regiones que por sus características se determinen prioritarias para la conservación que se encuentren dentro de la circunscripción territorial del Estado de Quintana Roo, que celebraron el Ejecutivo Federal a través de la SEMARNAT por conducto de la CONANP, con el Gobierno del Estado de Quintana Roo, de siete de noviembre de dos mil diecisiete.

Adicionalmente, no existe disposición legal alguna que obligue a la autoridad para citar los datos específicos y concretos de los convenios celebrados en el PM.

Por otro lado, no existe afectación alguna a la esfera competencial del Municipio actor con el establecimiento de

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

zonas, subzonas, zonas núcleo o de amortiguamiento contenidas en el PM, ya que con éstas se busca la protección de los ecosistemas de la región, razón por la cual se establece la prohibición y permisión de actividades en cada una de las zonas establecidas.

En otro orden de ideas, si bien en el artículo segundo del Decreto reclamado se estableció que la administración, conservación, desarrollo y vigilancia del ANP, quedaba a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, también lo es que en el caso ha de estarse a que la autoridad sustituta de dicha dependencia federal es la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, a quien se le encuentra adscrita como órgano desconcentrado la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se atrajo la competencia en materia ambiental que la otrora Secretaría de Desarrollo Social detentaba, razón por la cual, de conformidad con el artículo 32 Bis, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es esta Secretaría quien actualmente cuenta con atribución para conocer en materia de ANP, y por conducto del órgano desconcentrado Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Bajo una diversa línea argumentativa, no existe exigencia para que se publique íntegramente el PM; por el contrario, de conformidad con el artículo 65 de la LGEEPA, basta con la publicación de un resumen del PM.

Contrario a lo sostenido por el Municipio actor, en el PM sí se precisaron los nombres y firmas de los funcionarios que lo emiten, al final del apartado transitorios, en el diverso de rúbrica, se desprenden los datos relativos a quienes en el mismo intervinieron.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

Por otro lado, en la Ciudad de Kantunilkin, en el Municipio de Lázaro Cárdenas, el día siete de diciembre de dos mil dieciséis, se firmó minuta de trabajo con la asistencia del Presidente Municipal, representantes de CONANP, usuarios, pobladores, ejidatarios, personas morales interesadas, representantes de organizaciones de los diferentes sectores de la sociedad del Municipio, en la que consta que se dio el espacio para la participación de los asistentes, así como la constitución del Consejo Asesor para la participación de sus integrantes en el PM del ANP.

Finalmente, el PM no excede, ni se extralimita a lo establecido en los artículos 87 y 88 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP, al establecer las acciones prohibidas y permitidas, ya que es precisamente este instrumento en el que se debe realizar, cuestión reforzada por los propios ordinales en cita.

7. **SÉPTIMO. Cierre de Instrucción.** El procedimiento en la controversia constitucional fue sustanciado, por lo que a partir de las nueve horas del veinticinco de marzo de dos mil diecinueve, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de la materia, en la que en términos del artículo 34 de dicho ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se admitieron las diversas pruebas documentales que en copia simple y certificada, exhibieron las partes; asimismo, habiéndose abierto el período de alegatos, se tuvieron por presentados los que formularon las delegadas de la Cámara de Senadores y del Poder Ejecutivo Federal, así como del delegado de la Cámara de Diputados; y se puso el expediente en estado de resolución.
8. **OCTAVO. Avocamiento en Sala.** La Ministra instructora presentó dictamen en el que consideró que el asunto no corresponde al



conocimiento del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que, mediante acuerdo de trece de noviembre de dos mil veinte, el Ministro Presidente, ordenó el envío del asunto a la Primera Sala de este Alto Tribunal.

9. **NOVENO. Amicus Curiae.** Con fecha veinticuatro de noviembre de dos mil veinte, se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, un escrito firmado por Daniel Camilo Thompson Poo, quien se ostenta como abogado de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) y Gustavo Alanís Ortega, quien refiere ser Director General del Centro Mexicano de Derecho Ambiental Asociación Civil (CEMDA), mediante el cual realizan diversas manifestaciones con relación a la presente controversia constitucional bajo la figura de “*amicus curiae*”.

10. En el documento de referencia, esencialmente se manifestó lo siguiente:

#### **I. ANTECEDENTES.**

Yum Balam es un área natural protegida decretada en 1994 con una superficie de 154 mil hectáreas, reconocida principalmente por los servicios ambientales y biodiversidad que dan un importante valor universal desde el punto de vista de la conservación.

Yum Balam se integró a la lista de sitios de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención Ramsar) debido a su riqueza en humedales costeros,

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

conectividad y amenazas del turismo masivo; es de vital importancia para el ciclo de vida de tortugas marinas en peligro de extinción de acuerdo con la Convención Interamericana para la protección y conservación de Tortugas Marinas (CIT); forma parte del extremo septentrional al norte del Sistema Arrecifal Mesoamericano (SAM), es una región prioritaria por sus características terrestres, marinas e hidrológicas y un Área de Importancia para la Conservación de las Aves (AICA); y, además, es reconocida y regulada por la Unidad de Gestión Ambiental 131 del Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y el Caribe.

Las causas que motivaron su creación y objeto de manejo es la conservación de hábitats de humedales marinos-costeros que contienen una alta diversidad neotropical, de especies endémicas y de especies en peligro de extinción.

### **II. OBJETIVO DE LA INTERVENCIÓN.**

El objetivo es ofrecer razonamientos de interés público y recordar las obligaciones internacionales del Estado Mexicano que exigen la protección del derecho al ambiente sano.

### **III. IMPORTANCIA DEL ÁREA DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA “YUM BALAM”.**

Los ecosistemas del área van desde selvas, sabanas, cenotes, lagunas y dunas costeras, hasta manglares, pastos marinos y arrecifes coralinos y brindan diversos servicios ambientales de regulación climática; aprovisionamiento de alimentos y compuestos genéticos; servicios culturales; de soporte y mantenimiento de la biodiversidad.

**i) Yum Balam como soporte de la biodiversidad y ecosistemas neo tropicales.** Yum Balam es un sitio de gran

riqueza florística neo tropical con especies amenazadas y en la lista de especies en riesgo (NOM-059-SEMARNAT-2010), así como también es un hábitat para especies en peligro de extinción como tortugas marinas carey (*Eretmochelys imbricata*) y caguama (*Caretta caretta*) que anidan y desovan en las Islas de Holbox y Grande, cocodrilos y de mamíferos terrestres como jabalí, monos arañas y aulladores, venado cola blanca, viejo de monte, el oso hormiguero y el tapir.

**ii) Los ecosistemas de Yum Balam como reguladores del clima regional y global.** Los servicios ambientales (SA) que proveen los arrecifes coralinos se estiman en 2,7 billones de dólares al año. Por otro lado, los humedales costeros de Yum Balam también brindan servicios de regulación climática global debido a que los humedales costeros son los principales almacenes de carbono azul en el planeta.

**iii) Yum Balam como hábitat de especies necesarias para la provisión de alimentos.** La remoción y/o degradación de los ecosistemas de manglares, pastos marinos, lagunas, bahías y arrecifes afecta a su vez a otros servicios ambientales relacionados con la seguridad alimentaria al ser zonas de crianza de distintas especies de peces comerciales y funcionales.

**iv) Yum Balam como un servicio cultural, de recreación y belleza escénica.** Las aves, la playa, la fauna terrestre y marina, así como la comida y actividades recreativas son parte de los servicios culturales y de belleza escénica que brinda Yum Balam. Se generan empleos por la industria de turismo, (servicios hoteleros, actividades acuáticas marinas, buceo deportivo, restaurantes y recorridos). Como ejemplo, el tiburón ballena (*Rhincodon typus*) es aprovechado desde el punto de vista turístico realizándose rutas para su avistamiento. Se han incrementado las visitas a 18 mil

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

turistas anuales relacionados al avistamiento del Tiburón ballena en Yum Balam desde el dos mil doce.

### **IV. IMPACTOS Y AMENAZAS SOCIO-AMBIENTALES.**

**i) Amenazas e impactos sinérgicos y acumulativos.** Los impactos acumulativos pueden identificarse como: a) concentraciones de contaminantes en un cuerpo de agua o en el suelo o sedimentos; b) la reducción del caudal de agua en una cuenca debido a múltiples retiros; c) los aumentos en la carga de sedimentos en una cuenca, laguna o cuerpos de agua, así como el aumento de la erosión; d) la interferencia con las rutas migratorias o movimiento de la fauna silvestre; e) el aumento de la presión sobre la capacidad de carga o la supervivencia de especies indicadoras en un ecosistema; f) la reducción de la población silvestre causada por el aumento de la caza, cambios de usos de suelo, deforestación, urbanización, entre otros; g) los impactos sociales secundarios o inducidos, por ejemplo la inmigración, contaminación, tráfico marino, entre otros; y h) los impactos por la crisis climática.

**ii) Amenazas e impactos por crisis climática.** La región es considerada como zona de alto riesgo ante el cambio climático por su vulnerabilidad a inundaciones. Con el incremento del nivel del mar, debido al derretimiento de los hielos polares, los ecosistemas costeros se enfrentan a un riesgo de pérdida del hábitat.

**iii) Amenaza por proyectos mega-turísticos y sus impactos multiplicadores.** La principal amenaza de Yum Balam es el interés de crear dentro del área un proyecto mega-turístico de veintiún mil cuartos de hotel, carreteras, puentes, dragado para canales de navegación de embarcaciones, entre otras infraestructuras de servicios urbano-turísticos.

**iv) Impactos en humedales como ecosistemas protegidos por el derecho internacional.**

**Manglares y pastos marinos.** Las principales amenazas de los manglares son por contaminación debido a los sedimentos y niveles elevados de nutrientes. Estos factores se relacionan al no tratamiento de aguas servidas y escorrentía por el uso de agroquímicos.

**Arrecifes de coral.** Los arrecifes de coral se encuentran entre los ecosistemas más importantes y ricos en biodiversidad del planeta. Brindan servicios de provisión de alimentos, regulación climática, culturales y de protección de las comunidades costeras como las que se ubican en el área. A nivel global mil millones de personas y el 25% de la vida marina dependen directamente de los arrecifes de coral, sin embargo, el ecosistema está en una crisis sin precedentes.

**v) Impactos y amenazas a cuerpos de agua.** Existen impactos de descargas de aguas residuales sin tratarse en cuerpos de agua en la Isla de Holbox. En la isla se identificó la existencia de malas condiciones con niveles tróficos altos en los sitios como la Caleta y las lagunas ubicadas detrás de los hoteles por descargas de aguas negras. Otra amenaza regional para la zona norte de Quintana Roo, es la contaminación y salinización de los cuerpos de agua.

**vi) Impactos y amenazas socio-ambientales.**

**Migración y crecimiento poblacional.** Estudios regionales demuestran que el turismo masivo puede tener cambios demográficos rápidos que hacen necesaria la generación de mayores servicios, viviendas y recursos naturales. Se calcula que de generarse un desarrollo turístico intensivo en Holbox y áreas circundantes se podría transformar su población aceleradamente.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

**Contaminación.** En el estado de Quintana Roo se concentran los desechos por consumos del mega-turismo principalmente por residuos sólidos de un solo uso que contamina cuerpos de agua, mares y océanos. El 56% de los desechos plásticos provienen de empresas embotelladoras como Coca-Cola, PepsiCo y Nestlé y sus principales consumidores son los más de veinte millones de turistas anuales.

**Sector pesquero.** En estudios pesqueros en la zona de Holbox y Chiquilá se identifica una sobrepesca en la región e impactos negativos relacionados al turismo debido a que se ven limitados en el acceso y uso de playas por algunos hoteles de la zona. Para este sector se ha recomendado generar programas de manejo sustentable que fortalezca tanto al pescador como a la biomasa de peces para asegurar su permanencia a través del tiempo.

**Impactos a grupos vulnerables y de género.** Poblaciones indígenas y comunitarias en pobreza o pobreza extrema sufren cambios por la migración y conflictos de género asociados. Los medios de vida (pesqueros, agrícolas o de subsistencia) y las dinámicas socioculturales se alteran. La población sufre problemas de drogadicción, masculinización laboral, acoso y violencia sexual a mujeres.

**Pérdida y sustitución de economías locales.** El desarrollo turístico mal planeado y a gran escala tiene impactos sobre la economía de las poblaciones locales al ser desplazadas por la infraestructura de servicios y actividades turísticas.

**Especulación y mercado de tierras.** Uno de los efectos del turismo es la especulación económica y la creación de un nuevo mercado de tierras que trastoca aspectos culturales y medios de vida locales.

### V. INTERÉS PÚBLICO DE YUM BALAM.

El interés público de Yum Balam se relaciona con el beneficio social, la utilidad pública y el interés colectivo, de los ecosistemas, especies y recursos naturales que se generan dentro de su poligonal y su zona de influencia. Se caracteriza por satisfacer una necesidad común relacionada con los bienes y SA que brindan a la población regional y global. La Constitución Mexicana reconoce a la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, ésta tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y regular en beneficio social los elementos naturales con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

**i) Inviabilidad de la pretensión del Municipio Lázaro Cárdenas.** Las pretensiones del actor de la Controversia Constitucional (el Municipio Lázaro Cárdenas) trastocan el interés público por ser de bienes originarios de la Nación, que, si bien en la actualidad son propiedad privada y de ejidatarios, estos fueron de forma progresiva protegidos mediante el área por ser recursos naturales prioritarios para la conservación de ecosistemas y el bienestar público.

**ii) Desarrollo urbano controlado y sustentable.** Hablar de un desarrollo urbano sostenible significa que la consecución de ese fin común no queda reservado a una sola figura planificadora, ni a una sola actividad, pues afecta a las decisiones relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo, es decir, es omnicompreensiva de los hitos sucesivos en que se exteriorizan las decisiones y actuaciones en materia urbanística.

**iii) Incompatibilidad entre proyectos de turismo masivo y el interés público de conservación.** Los proyectos de turismo masivo, son notoriamente incompatible en el polígono

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

de Yum Balam, ya que éste atiende a las modalidades que se dictaron bajo el decreto de creación del área natural protegida y Sitio Ramsar en beneficio social e interés público, donde no es compatible un nuevo centro de población, por lo que resulta una vulneración al Estado de Derecho. Los impactos de un cuarto de hotel tienen un efecto multiplicador poblacional de ocho a catorce personas más por cada cuarto de hotel. Es decir, que pudiera acumularse un incremento demográfico para la región de entre ciento sesenta mil a doscientos noventa mil habitantes más.

La Ley General de Vida Silvestre prohíbe eliminar, rellenar, trasplantar, cortar o realizar cualquier trabajo que afecte el flujo hidrológico de los manglares o los ecosistemas interconectados hidrológicamente como lagunas, dunas, pastos marinos, playas, arrecifes. De construirse la infraestructura hotelera masiva y canales de navegación sería incompatible porque se alteraría la productividad natural de los ecosistemas que conforman Yum Balam se afectaría a la capacidad de carga natural, a las zonas de anidación, reproducción, refugio y alimentación de especies en riesgo.

**iv. Límites estructurales al desarrollo económico.** El desarrollo económico es un derecho susceptible de ser limitado en aquellas situaciones en que pueda verse comprometido con fines constitucionalmente valiosos, dentro de los cuales se destaca el derecho a un medio ambiente sano y a un equilibrio ecológico, lo que supone que ambos derechos deben ser conciliados en cada caso particular con la finalidad de evitar que uno prevalezca sobre el otro. En esa tesitura, el concepto de desarrollo sustentable no debe ser una simple incorporación al texto legal, sino que debe entrañar transformaciones profundas en el orden jurídico y, por tanto, debe constituir un factor determinante en el análisis de constitucionalidad de los Tribunales Constitucionales.



## **VI. FACULTADES Y COMPETENCIAS DE LA FEDERACIÓN Y MUNICIPIOS**

**i. Facultades de la Federación.** El régimen aplicable a las áreas naturales protegidas se encuentra previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en la cual se prevé que el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales tiene la facultad de promover el establecimiento de áreas naturales protegidas así como organizar, regular y administrar dichas áreas para fomentar la protección, restauración, conservación, preservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, recursos naturales, bienes y servicios ambientales y, con ello, garantizar el derecho a un medio ambiente sano.

En el caso específico, Yum Balam es una área de carácter federal que conforma un área de importancia ambiental cuyas características son torales para la protección del ambiente ya sea por los ecosistemas que ostenta como por la variedad biológica que albergan estos ecosistemas y los servicios ambientales que otorga a la sociedad, y cuyo cuidado corresponde al Gobierno Federal, por conducto de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas en términos del decreto de creación y el programa de manejo.

**ii. Facultades Municipales.** La fracción V, del artículo 115 de la Constitución General, establece que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, participar en las creación de zonas de reserva ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en dicha materia, entre otras.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

De tal forma, la competencia de los Municipios fuera de su ámbito territorial, es decir, los centros de población sólo se sujetan a un ámbito participativo que no limitan ni restringen las facultades de la Federación, especialmente en lo relativo a las áreas naturales protegidas cuya competencia está estipulada en la Ley marco, es decir, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que le da un poder de dirección a la Federación en esta materia.

**iii. Tulum.** En la Controversia Constitucional 72/2008 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se consideró que la fracción XXIX-G del artículo 73 Constitucional establece un régimen de concurrencia que otorga al Congreso de la Unión un título competencial sustantivo, por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le habilita para definir e imponer a las entidades federativas y Municipios un marco normativo obligatorio dentro del cual participar en la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico. Así al determinar el régimen jurídico aplicable al Parque Nacional Tulum, la Suprema Corte aludió que éste se trataba de un bien de uso común considerados así por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de acuerdo con la fracción III del artículo 46 de ésta misma , ya que los "parques nacionales" se consideran áreas naturales protegidas las cuales se definen en términos del artículo 3º fracción II y 44, primer párrafo, de la misma Ley en cita, como las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la ley.

## **VII. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL: ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS Y DE DERECHO AMBIENTAL.**

**i) Sistema de Naciones Unidas.** El derecho al ambiente sano está incluido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual estableció en su artículo 25 que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado. El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagró en el artículo 12 el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, considerando como medida necesaria el mejoramiento del medio ambiente. La Declaración de Estocolmo de 1972 consagró “los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma”.

**ii) Sistema Interamericano de Derechos Humanos.** En el 2017, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), en su Opinión Consultiva OC 23/17, decidió que “[l]os Estados tienen la obligación de prevenir daños ambientales significativos, dentro o fuera de su territorio, para lo cual deben regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño significativo al medio ambiente”. La CoIDH además reconoció que existe “una relación innegable” entre los derechos humanos, la protección del medio ambiente y los efectos adversos del cambio climático. Por último, la CoIDH advirtió que “existen una multitud de obligaciones específicas” en el derecho internacional ambiental, incluyendo “el manejo [del] cambio climático [y] la emisión de gases tóxicos”.

**iv) Principios de los derechos humanos y del derecho al medio ambiente.**

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

**Principio Pro-persona.** Tanto por la relevancia de los ecosistemas, como por los bienes y SA que integran a Yum Balam es necesario que se prevenga el mayor alcance normativo a fin de respetar el derecho humano a un ambiente sano con equidad intergeneracional.

**Principio de progresividad y no regresión.** La pretensión del Municipio es a todas luces una medida regresiva que afectará los ecosistemas y servicios ambientales de Yum Balam por la degradación y los otros problemas ambientales que generará permitir el cambio de vocación y uso de suelo, esto es, que contraviene el estándar de protección del derecho al medio ambiente sano.

**Principio de equidad intergeneracional.** Aplicar el principio de equidad intergeneracional es de gran relevancia para la protección de Yum Balam, ya que por un lado nos encontramos con escenarios de pérdida de biodiversidad y degradación de ecosistemas y por el otro lado, la urbanización en un entorno de alto valor natural que rompería con la dinámica hídrica y conectividad biológica del sitio.

**Principio de precaución.** Las decisiones administrativas mencionadas en este litigio, afectan de manera cierta pero indeterminada los ecosistemas de la zona, lo cual requiere que se dé una protección efectiva y oportuna por parte del sistema judicial mexicano, optando por una sentencia que mantenga el equilibrio ecológico de la zona y que impida dar pie a cambios en el uso del suelo y proyectos mega turísticos que atenten las características ecológicas del sitio de importancia internacional.

**Principio de prevención.** La prevención de daños ambientales se entiende como la responsabilidad que tienen los Estados de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción no causen daños al medio ambiente tanto

de sus propios Estados como de zonas fuera de su jurisdicción.

**v) Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).** El acuerdo trilateral habla de la necesidad de reconocer la importancia de la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, servicios ambientales y el papel clave que juega su protección en términos del comercio, promoción y fomento a la conservación, ordenamiento, políticas jurídicas y uso sostenible de la biodiversidad. Incluso se clarificó que en términos de la Convención Ramsar se seguiría el procedimiento de añadir, ampliar, modificar, retirar o reducir los límites de los humedales únicamente en caso de motivos urgentes de interés nacional.

**vi) Convención de Diversidad Biológica (CDB).** Indica que los Estados Parte, como México, deben promover la protección de los ecosistemas y biodiversidad atendiendo al más alto nivel de diversidad, el número de especies endémicas o amenazadas, la importancia económica, cultural y científica y de acuerdo con los procesos biológicos y evolutivos.

**vii) Convención Ramsar.** México como Estado Parte está obligado a elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca a la conservación y uso racional de los humedales. Yum Balam, al contener especies en peligro de extinción, amenazadas o con protección especial, así como bienes y servicios ambientales debe considerar la mayor legalidad, precaución, prevención y restauración posible.

México ha tenido tres misiones de asesoramiento por parte de oficiales de la Convención Ramsar y en conjunto con representantes de otros acuerdos multilaterales. En el dos mil once, se llevó a cabo una misión de asesoramiento en el

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

Parque Nacional Cabo Pulmo. Las recomendaciones fueron la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como medida para lograr el manejo efectivo de sitio de importancia internacional por su diversidad biológica. En la compleja actualidad de recursos y ecosistemas degradados, cambio climático, pandemia y corrupción, es necesario evaluar la viabilidad de obras y proyectos para no acelerar la sexta extinción masiva de las especies.

**viii) Convención Interamericana para la Protección y Conservación de Tortugas Marinas (CIT).** Yum Balam está reconocido como un elemento de la CIT debido a que existen especies de tortugas marinas que desarrollan parte de su ciclo de vida en las costas de la Isla Grande, la Isla Chica y el poblado de Holbox. Este acuerdo multilateral reconoce la necesidad de recuperar y proteger a las especies de tortugas marinas y a restringir las actividades humanas que puedan afectar gravemente a las tortugas marinas.

**ix) Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe (Convenio de Cartagena).** Este Tratado internacional obliga a las Partes, como México, a que se adopten en lo individual o conjuntamente, todas las medidas adecuadas para proteger ecosistemas sensibles, raros, vulnerables, así como hábitat de las especies diezmadas, amenazadas o en peligro de extinción.

**x) Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC).** La CMNUCC tiene por objetivo principal lograr la estabilización de las concentraciones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en niveles no peligrosos en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, se asegure la producción de alimentos y se permita que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

11. Mediante auto de veinticinco de noviembre de dos mil veinte, la Presidencia de esta Primera Sala de este Alto Tribunal, ordenó el avocamiento del presente asunto y remitió los autos a la ponencia designada.

**CONSIDERANDO**

12. **PRIMERO. Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo dispuesto en el punto Segundo, fracción II, *a contrario sensu*, y punto Tercero del Acuerdo 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional en la que, en atención al sentido del fallo, resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno, dado que en el caso sólo subsistirá el estudio de un acto que no reviste las características de una norma general.

13. **SEGUNDO. Precisión y existencia de los actos impugnados.** De la demanda de controversia constitucional, se aprecia que el Municipio actor señaló como actos impugnados, los siguientes:

*“1. Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, en el Estado de Quintana Roo, publicado el 5 de octubre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación (el “Programa Impugnado”). Esa norma se impugna con motivo de su publicación.*”

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

*2. Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, emitido el 05 de junio de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 1994. Esa norma se impugna con motivo de su primer acto de aplicación, sucedido a través del acto 1 anterior.*

*3. Los artículos 46, fracción VII, 57 a 75 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 1994, los cuales se impugnan con motivo de su aplicación sucedido a través del acto 2 anterior.*

*4. Los artículos 44 y 66 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 2018, los cuales se impugnan con motivo de su aplicación sucedido a través del acto 1 anterior.”*

14. No obstante, del análisis integral, tanto de la demanda como del resto de las constancias que obran en el expediente, se aprecia que el Municipio actor, además de lo anterior, reclama también la invalidez del resumen del Programa de Manejo del APFF; esto es, demandó la invalidez del Programa de Manejo a partir de la publicación *de su resumen* en el Diario Oficial de la Federación el cinco de octubre de dos mil dieciocho.

15. De la consulta del Diario Oficial de la Federación, se desprende que el *resumen* se publica bajo la denominación “ACUERDO por el que se da a conocer el Resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con Categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo”.

16. De conformidad con el último párrafo del artículo 66 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la



## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

Secretaría tiene la obligación de dar a conocer el Programa de Manejo de un Área Natural Protegida, mediante la publicación de un resumen<sup>1</sup>; en línea con lo anterior, el artículo 76 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, establece el contenido del resumen en cuestión<sup>2</sup>.

17. De lo anterior se tiene que el Programa de Manejo y su resumen son un mismo acto, ya que como quedó expuesto, el segundo es el medio para que la Secretaría cumpla con su obligación de publicitar al primero, por lo que se dará cuenta de manera conjunta de los mismos.
18. Hecha esta precisión, la existencia de los actos reclamados está acreditada con:

	Acto reclamado	Existencia acreditada con
--	----------------	---------------------------

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 66.-** El programa de manejo de las áreas naturales protegidas deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

[...]

La Secretaría deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación, un resumen del programa de manejo respectivo y el plano de localización del área.

<sup>2</sup> **Artículo 76.-** Una vez que se cuente con el programa de manejo del área protegida, la Secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Ecológica un resumen del mismo, que deberá contener lo siguiente:

**I.** Categoría y nombre del área natural protegida;

**II.** Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación de la declaratoria respectiva;

**III.** Plano de ubicación del área natural protegida;

**IV.** Objetivos generales y específicos del programa;

**V.** Delimitación, extensión y ubicación de las zonas y subzonas establecidas y señaladas en la declaratoria, y

**VI.** Las reglas administrativas a que se sujetarán las actividades que se desarrollan en el área natural protegida.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018**

<p><b>1</b></p>	<p>Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, en el Estado de Quintana Roo.</p> <p>ACUERDO por el que se da a conocer el Resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con Categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo.</p>	<p>Diario Oficial de la Federación, Tomo DCCLXXXI, No. 5, de cinco de octubre de dos mil dieciocho.</p>
<p><b>2</b></p>	<p>Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida, con carácter de Área de Protección de Flora y Fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, emitido el 05 de junio de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 1994.</p>	<p>Diario Oficial de la Federación, Tomo CDLXXXIX, No. 4, de seis de junio de mil novecientos noventa y cuatro.</p>
<p><b>3</b></p>	<p>Los artículos 46, fracción VII, 57 a 75 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 1994.</p>	<p>Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXII, No. 19, de veintiocho de enero de mil novecientos ochenta y ocho.</p>
<p><b>4</b></p>	<p>Los artículos 44 y 66 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 2018.</p>	<p>Artículo 44.- Diario Oficial de la Federación, Tomo DCCXVI, No. 17, de veinticuatro de mayo de dos mil trece. Artículo 66.- Diario Oficial de la</p>

	Federación, Tomo DXIX, No. 10, de trece de diciembre de mil novecientos noventa y seis.
--	---

19. La publicación en el Diario Oficial de la Federación hace prueba plena en términos de la jurisprudencia 2a./J. 65/2000, de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, que esta Primera Sala comparte, de rubro: **“PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN”**<sup>3</sup>.
20. **TERCERO. Oportunidad.** Se procede analizar si la presente controversia constitucional fue promovida oportunamente, con la indicación de que este análisis se realizará a partir del orden de actos reclamados propuesto por el Municipio actor.
21. **(i) Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, y su resumen.**
22. Como punto de partida, es necesario fijar la naturaleza jurídica del acto reclamado, pues de conformidad con el artículo 21 de la Ley Reglamentaria en la materia, será ésta la que determine la hipótesis para realizar el cómputo de la oportunidad.
23. El criterio de identificación de normas generales para efecto de la materia de la controversia constitucional consiste en analizar sus

---

<sup>3</sup> Novena Época. Registro: 191452. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Agosto de 2000. Materia(s): Común. Tesis: **2a./J. 65/2000**. Página: 260.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

supuestos formales de creación y sus características materiales<sup>4</sup>; ello, a fin de determinar si, con independencia del nombre o denominación asignado, lo que se impugna es un acto o una norma jurídica que cuente con las características de generalidad, permanencia y abstracción<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Análogas consideraciones sostuvo esta Primera Sala al resolver el Recurso de Reclamación en Controversia Constitucional 65/2020-CA, fallado en sesión correspondiente al once de noviembre de dos mil veinte.

<sup>5</sup> Al respecto véanse las tesis siguientes: **“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO DEBE OTORGARSE RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS SI SON MATERIALMENTE LEGISLATIVOS.** Tomando en cuenta que conforme a lo previsto en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las controversias constitucionales la suspensión no debe otorgarse respecto de normas generales, cuando en un juicio de esa naturaleza se controvierta un acto formalmente administrativo, en atención a que éstos pueden ser materialmente legislativos, es decir, que trasciendan a la esfera de los gobernados como lo hacen las leyes, por estar dirigidas a un número indeterminado de ellos, para resolver sobre la pertinencia de suspender sus efectos debe verificarse si participa de las características de los actos materialmente legislativos: 1. generalidad, 2. permanencia, y 3. abstracción, toda vez que para que un acto formalmente administrativo tenga la naturaleza de una norma general es necesario que con su emisión cree, modifique, extinga o regule situaciones jurídicas abstractas, impersonales y generales, que son las características distintivas de una ley, así como que sólo pueda ser derogado o abrogado por normas posteriores de superior o igual jerarquía que así lo declaren expresamente o que contengan disposiciones total o parcialmente incompatibles con las anteriores”. (Tesis P. XVIII/2009, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXIX, Abril de 2009, página 1301)

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.** Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general”. (Tesis P./J. 23/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Abril de 1999, página 256.)

24. Al aplicar este criterio al caso concreto, de inicio, se advierte que el Programa reclamado, así como su resumen, citó como fundamentos normativos para su expedición los artículos 32 bis, fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>6</sup>; 66, último párrafo, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente<sup>7</sup>; 76 de su Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas<sup>8</sup> y 5º, fracción XXV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales<sup>9</sup>, (todos los anteriores en su texto vigente al cinco de octubre de dos mil

---

<sup>6</sup> **“ARTICULO 32 BIS.-** A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

[...]

**VII.-** Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales;

[...]

<sup>7</sup> **“ARTICULO 66.-** El programa de manejo de las áreas naturales protegidas deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

[...]

La Secretaría deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación, un resumen del programa de manejo respectivo y el plano de localización del área.”

<sup>8</sup> **“Artículo 76.-** Una vez que se cuente con el programa de manejo del área protegida, la Secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Ecológica un resumen del mismo, que deberá contener lo siguiente:

**I.** Categoría y nombre del área natural protegida;

**II.** Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación de la declaratoria respectiva;

**III.** Plano de ubicación del área natural protegida;

**IV.** Objetivos generales y específicos del programa;

**V.** Delimitación, extensión y ubicación de las zonas y subzonas establecidas y señaladas en la declaratoria, y

**VI.** Las reglas administrativas a que se sujetarán las actividades que se desarrollan en el área natural protegida.”

<sup>9</sup> **“ARTÍCULO 5.** El Secretario tendrá las facultades indelegables siguientes:

[...]

**XXV.** Expedir los acuerdos secretariales, avisos, circulares y demás actos que con tal carácter le atribuyan expresamente las disposiciones jurídicas aplicables, así como aquellos que le encomiende el Presidente de la República;

[...]

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

dieciocho), en los que se establecen las facultades de la Secretaría en mención para organizar y administrar las Áreas Naturales Protegidas, así como para publicar en el Diario Oficial de la Federación el respectivo Programa de Manejo.

25. Ahora, de la lectura del Programa en cuestión, cuyo resumen se publicó el cinco de octubre de dos mil dieciocho en el Diario Oficial de la Federación, se tiene que el objetivo general del documento es el de constituir el instrumento rector de planeación y regulación que establece las actividades, acciones y lineamientos básicos para el manejo y la administración del área natural protegida con el carácter de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam. Como objetivos específicos se prevén los siguientes:

**“Protección.** Favorecer la permanencia y conservación de la diversidad biológica del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, a través del establecimiento y promoción de un conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar el deterioro de los ecosistemas.

**Manejo.** Establecer políticas, estrategias y programas, con el fin de determinar actividades y acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos de conservación, protección, restauración, capacitación y educación del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, a través de proyectos sustentables.

**Restauración.** Recuperar y restablecer las condiciones ecológicas previas a las modificaciones causadas por las actividades humanas o fenómenos naturales, permitiendo la continuidad de los procesos naturales en los ecosistemas del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam.

**Conocimiento.** Generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales o nuevas que permitan la preservación, la toma de decisiones y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

**Cultura.** *Difundir acciones de conservación del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, propiciando la valoración de los servicios ambientales, mediante la difusión y educación para la conservación de la biodiversidad que contiene.*

**Gestión.** *Establecer las formas en que se organizará la administración del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam y los mecanismos de participación de los tres órdenes de gobierno, de los individuos y comunidades aledañas a la misma, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su conservación y aprovechamiento sustentable.”*

26. De lo anterior esta Sala concluye que el Programa no contiene disposiciones generales, abstractas e impersonales, sino reglas encaminadas a la administración del área natural protegida con el carácter de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, por lo que debe catalogarse como un **acto administrativo** susceptible de reclamarse en vía de controversia constitucional<sup>10</sup>.

27. En efecto, en el apartado de disposiciones generales, el Programa en cuestión presenta reglas administrativas que denomina de observancia general y las define obligatorias para todas aquellas personas, físicas o morales, circunscritas *dentro* del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam; esto es, parte de que la naturaleza de las disposiciones que prevé son *reglas*, no les concede efectos *erga omnes*, sino que limita a las personas a que realicen obras o actividades dentro del polígono del Área Natural Protegida<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> En similares términos se resolvió la controversia constitucional 108/2012 por la Segunda Sala de este Alto Tribunal. Páginas 18 y 19 de la ejecutoria.

<sup>11</sup> *DISPOSICIONES GENERALES*

**Regla 1.** *Las presentes reglas administrativas son de observancia general, y obligatorias para todas aquellas personas físicas o morales que realicen obras o actividades dentro del*

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

28. En la regla 2, dispone a la autoridad encargada de aplicar las reglas; en la 3, establece un catálogo de definiciones; en la 4 prevé las obligaciones de los prestadores de servicios turísticos y usuarios; de la 5 a la 9 regula cuestiones relacionadas con el manejo de información de los prestadores de servicios turísticos, manejo de residuos de quienes ingresen al área.
29. En el capítulo II, se regulan las cuestiones relacionadas con los permisos, autorizaciones, concesiones y avisos; en el capítulo III se reglamentan las actividades turístico-recreativas; en el IV se prevén reglas para los visitantes; en el V se norman las actividades científicas; en el VI se regulan las cuestiones relacionadas con embarcaciones; en el VII se prevén reglas sobre usos y aprovechamientos; el VIII y IX prevén el mantenimiento de la infraestructura, su desarrollo y construcción; del X al XV se norma lo relativo a la subzonificación; y, finalmente, en los XVI a XVIII, se regulan las prohibiciones, inspección, vigilancia y sanciones.
30. Se insiste, la totalidad del Programa de Manejo contiene una serie de *reglas* que tienen como finalidad regular las obras y actividades realizadas dentro del Área de Protección de Flora y Fauna “Yum Balam”; estas disposiciones rigen exclusivamente en el área de referencia y, consecuentemente, adolecen de la característica de generalidad.

---

*Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Estado de Quintana Roo, con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas.*



31. También debe considerarse que el Programa de Manejo impugnado se emite con motivo de un *acto administrativo* previo, esto es, de la declaratoria de Área Natural Protegida, como se abordará en el siguiente apartado.
32. De todo lo anterior, esta Primera Sala concluye que, partiendo tanto del órgano emisor, como del contenido, **el Programa impugnado es material y formalmente un acto administrativo.**
33. Preciado lo anterior, en el caso, la oportunidad se encuentra regulada por el artículo 21, fracción I<sup>12</sup>, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
34. El acuerdo por medio del cual se da a conocer el resumen del Programa impugnado, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes cinco de octubre de dos mil dieciocho; de lo anterior se sigue que el plazo de treinta días hábiles para interponer la demanda de controversia constitucional transcurrieron del martes nueve de octubre al lunes veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, descontando del cómputo los días doce, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de octubre, así como uno, dos, tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veinte, veinticuatro y veinticinco de noviembre del año citado.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> “Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; y, [...]”

<sup>13</sup> Por corresponder a días sábado y domingo, así como días inhábiles y/o hábiles en que no corren términos, conforme al artículo 2º de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; incisos j), n) y k) del

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

35. De tal suerte que, si la demanda de controversia constitucional se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el miércoles veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho<sup>14</sup>, su interposición resulta **oportuna** en relación con el acto reclamado en análisis.
36. **(ii) Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida, con carácter de Área de Protección de Flora y Fauna, la región conocida como Yum Balam.**
37. En la línea con lo señalado respecto del acto anterior, se procede a determinar la naturaleza jurídica del Decreto combatido, para estar en posibilidad de atender a la hipótesis correspondiente para el cómputo de la oportunidad.
38. El Decreto controvertido citó como fundamentos normativos para su expedición los artículos 27, párrafo tercero, 89, fracción I y 115, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1º, fracciones I, IV y V, 2º fracción III, 5º, fracciones II, XI a XIII y XVII, 8º, fracciones III, IV, V y VIII, 28 a 30, 38, 44, 45, 46, fracción VII, 47, 54, 57 a 61, 63 a 65, 68, 72 a 82, 160, 161 y 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 2º, 5º y 88 de la Ley Agraria, 1º, 2º, 5º, 32 y 33 de la Ley Forestal, 1º, 3º, 4º, incisos a), b) y d), 9º, 15 y 27 de la Ley Federal de Caza,

---

Acuerdo número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.

<sup>14</sup> Según se desprende de sello de recepción, visible a foja 116 vuelta del cuaderno principal de la controversia constitucional 212/2018.

1°, 2°, 3°, fracción I, 6° fracción I, 16, 38, fracción II, 85 y 86, fracciones III y VII de la Ley de Aguas Nacionales, 1°, 2°, 3°, fracciones V y VI, 25 a 27 de la Ley de Pesca, 1, 4, fracciones III, IV y V, 19, fracciones I y IV y 20 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, 33 a 35 y 37 a 39 de la Ley de Planeación, 32, 35, 41 y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (todos en su texto vigente al seis de junio de mil novecientos noventa y cuatro), que establecen la facultad del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos para emitir las Declaratorias de Áreas Naturales Protegidas.

39. Del contenido del Decreto, se desprende que, por interés público, se declaró como Área Natural Protegida con el carácter de Área de Protección de Flora y Fauna, la región conocida como “Yum Balam”; se describió el límite del polígono general del área; se estableció la posibilidad de celebrar convenios de coordinación con las autoridades estatales y municipales, así como convenios de concertación con los sectores social, privado y con los habitantes del área; se señaló que se formularía el Programa de Manejo del Área de Protección; se prohibió la fundación de nuevos centros de población en el área, entre otras.
40. Contrario a lo sostenido por el Municipio actor, **el Decreto impugnado es formal y materialmente un acto administrativo.** Esta Sala *reitera* su criterio en el sentido de que, los Decretos que crean áreas naturales protegidas no parten de la naturaleza de una norma general, ya que no contienen disposiciones generales, abstractas e impersonales, sino que se refieren a una situación

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

particular y concreta, como lo es la declaratoria de un área geográfica como sitio de protección medioambiental.

41. En efecto, esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales 75/2003, 76/2003, 77/2003, 79/2003 y 80/2003, precisó la naturaleza de un Decreto que — al igual que el que nos ocupa— contenía una declaratoria de área natural protegida<sup>15</sup>.
42. A partir de lo anterior, en el caso, la oportunidad se encuentra regulada por el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
43. Acorde con el numeral en cita, el plazo para promover la demanda de controversia constitucional, tratándose de actos, será de treinta días contados a partir del día siguiente a aquél: 1) en que surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se impugne; 2) en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o, 3) en que el actor se ostente sabedor de los actos cuya invalidez demande.

---

<sup>15</sup> En los precedentes en cita, el acto reclamado consistió en el Decreto emitido en fecha 09 nueve de "noviembre del año 2000 dos mil, publicado por "segunda ocasión en fecha 30 de julio del año 2003 "dos mil tres en el Diario Oficial de la Federación y "que surtió sus efectos a partir del día siguiente al "de su publicación según sus artículos Primero y "Séptimo Transitorios por el que se declara área natural protegida, con el carácter de parque nacional, la región conocida como Cumbres de Monterrey, ubicada en los Municipios de Allende, García, Montemorelos, Monterrey, Rayones, Santa Catarina, Santiago y San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León. [...] En los precedentes, se estimó que dicho Decreto corría de la naturaleza de un acto, ya que se refiere a una situación particular y concreta, como lo es la declaratoria de un área natural protegida, y no posee las características de generalidad y abstracción que revisten a las normas generales. [...] En ese orden de ideas, se estimó que las demandas de controversia se presentaron de manera extemporánea, ya que los Municipios actores habían tenido conocimiento previamente del acto reclamado.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

44. En la especie el Municipio actor, impugna el decreto con motivo de su primer acto de aplicación, sucedido a través del Programa de Manejo referido en el punto anterior; esto es, se ostenta sabedor del acto impugnado a partir de la publicación de este último en el Diario Oficial de la Federación el viernes cinco de octubre de dos mil dieciocho.
  
45. No obstante, de constancias de autos, se advierte que el Municipio actor tuvo conocimiento del Decreto impugnado por lo menos desde el seis de agosto de dos mil uno. En efecto, a foja cuarenta del cuaderno de pruebas relativo a las aportadas por el Poder Ejecutivo Federal, copia certificada del oficio sin número, fechado el seis de agosto de dos mil uno, suscrito por el entonces Director del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, dirigido al Presidente Municipal del Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas, por medio del cual se hace del conocimiento de éste, que se haría la instalación del Comité para la elaboración del Programa de Manejo del área referida; al final del documento, se aprecia una firma y la leyenda de recepción de la Presidencia Municipal. A dicha documental pública se le concede convicción plena por parte de esta Primera Sala.
  
46. No pasa desapercibido que el Ejecutivo Federal refirió en su contestación de demanda que el Municipio de Lázaro Cárdenas suscribió un convenio de coordinación con el propio Ejecutivo Federal, con el objeto de constituir una comisión para apoyar las acciones de administración, conservación y desarrollo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam; sin embargo, de la propia contestación se advierte que el Ejecutivo Federal manifiesta no tener el documento original.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

47. Tampoco se inadvierte que, en el ofrecimiento de pruebas, el Ejecutivo Federal haya señalado con el número siete a la documental pública consistente en copia certificada del convenio de referencia; no obstante, de las constancias de autos se aprecia que exclusivamente se agregó copia simple del mismo; siendo así, su contenido no es susceptible de generar convencimiento a esta Primera Sala.

48. Ahora bien, en términos de los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II<sup>16</sup>, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las controversias constitucionales son improcedentes cuando la demanda se presenta fuera de los plazos a que se refiere el artículo 21 –en el caso, fracción I- de la propia Ley Reglamentaria y debe sobreseerse en el juicio cuando se actualiza esa causal de improcedencia.

49. En este orden de ideas, al tenerse por plenamente acreditado que el Municipio actor tuvo conocimiento del Decreto impugnado por lo menos desde el seis de agosto de dos mil uno, la presentación de la demanda resulta **extemporánea**, por lo que se actualiza la causal

---

<sup>16</sup> "ARTÍCULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

...

*VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y*

*..."*

*"ARTÍCULO 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:*

...

*II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;*

*..."*

de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VII de la Ley de la materia y, en consecuencia, procede sobreseer en la controversia constitucional de conformidad con el diverso 20, fracción II del cuerpo normativo en mención.

**50. (iii) Los artículos 46, fracción VII, 57 a 75 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 1994.**

51. El Municipio accionante controvierte los preceptos que se aluden en el título de este apartado, con motivo de su primer acto de aplicación consistente en el Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida, con carácter de Área de Protección de Flora y Fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, emitido el cinco de junio de mil novecientos noventa y cuatro, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio siguiente.

52. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, fracción II<sup>17</sup> de la Ley Reglamentaria en la materia, se tienen dos oportunidades para promover la controversia constitucional contra normas generales, a partir del día siguiente de su publicación o del siguiente al en que se

---

<sup>17</sup> "ARTÍCULO 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

...;

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

..."

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

53. En el punto anterior, esta Primera Sala resolvió que la presentación de la demanda respecto del Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida, con carácter de Área de Protección de Flora y Fauna, resultó extemporánea, ya que de constancias de autos se constató que el Municipio actor tuvo conocimiento del mismo, por lo menos, desde el seis de agosto de dos mil uno; en congruencia con lo anterior, es inconcuso que el plazo de treinta días para controvertir las normas generales que impugna el Municipio actor con motivo de su primer acto de aplicación surgió desde esta misma fecha, por lo que de igual forma la presentación de la demanda se torna **extemporánea**<sup>18</sup>.
54. En consecuencia, se debe sobreseer en la controversia constitucional respecto del acto reclamado de que se da cuenta, de conformidad con el diverso 20, fracción II del cuerpo normativo en mención.
55. **(iv) Los artículos 44 y 66 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 2018.**
56. El Municipio actor controvierte los preceptos que se aluden en el título de este apartado, con motivo de su primer acto de aplicación

---

<sup>18</sup> Tiene aplicación la tesis P./J. 64/96 del Pleno de este Alto Tribunal de rubro "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL COMPUTO PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA, CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN, SE INICIA AL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE TUVO CONOCIMIENTO EL ACTOR O SE HAGA SABEDOR DEL MISMO.**", y número de registro electrónico 200016.



consistente en el Acuerdo por el que se da a conocer el Resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con Categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes cinco de octubre de dos mil dieciocho.

57. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, fracción II de la Ley Reglamentaria en la materia, se tienen dos oportunidades para promover la controversia constitucional contra normas generales, a partir del día siguiente de su publicación o del siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.
58. En el caso, el Municipio actor se manifiesta sabedor del primer acto de aplicación a partir de la publicación del acuerdo mencionado en el primer párrafo de este apartado<sup>19</sup>, por lo que el plazo de treinta días hábiles para interponer la demanda de controversia constitucional transcurrieron del lunes ocho de octubre al viernes veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, descontando del cómputo los días doce, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de octubre, así como uno, dos, tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, diecinueve y veinte de noviembre del año citado<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> *Ídem*, tesis P./J. 64/96.

<sup>20</sup> Por corresponder a días sábado y domingo, así como días inhábiles y/o hábiles en que no corren términos, conforme al artículo 2º de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; incisos j), n) y k) del Acuerdo número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

59. Luego, si la demanda de controversia constitucional se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el miércoles veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho, su interposición resulta **oportuna** respecto del acto reclamado en cuestión.
60. **CUARTO. Legitimación activa.** De conformidad con los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>21</sup>, tendrá el carácter de actor en las controversias constitucionales la entidad, poder u órgano promovente, que podrá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en los términos de las normas que lo rigen, esté facultado para representarlo.
61. En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Rosario Leticia Dzib Mazum, en su carácter de Síndica Municipal del Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, lo cual acreditó con la copia certificada de constancia de mayoría y validez para la Sindicatura del Ayuntamiento del Municipio de Lázaro Cárdenas del proceso electoral 2017-2018, emitida por el Consejo Municipal de Lázaro Cárdenas del Instituto Electoral de Quintana Roo, de ocho de julio de dos mil dieciocho, donde dicha ciudadana resultó electa como Síndico Municipal del citado Ayuntamiento<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: --- I.- Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; (...)"

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)"

<sup>22</sup> Foja 147 del cuaderno principal.

62. El artículo 92, fracción V, de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, dispone que dentro de las atribuciones y obligaciones de los Síndicos, se encuentra la de ser apoderado jurídico del Ayuntamiento ante instancias judiciales en las que el Municipio sea parte<sup>23</sup>.
63. De lo anterior, se desprende que corresponde a los Síndicos municipales la representación jurídica del Municipio; además, es uno de los órganos contemplados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, en el caso se advierte que el promovente cuenta con legitimación para intervenir en el presente asunto.
64. **QUINTO. Legitimación pasiva.** De conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la Materia, en las controversias constitucionales tendrán el carácter de demandados las entidades, poderes u órganos que hayan emitido y promulgado las normas generales o actos impugnados, quienes podrán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
65. El Ejecutivo Federal comparece a través de Julio Scherer Ibarra, quien se ostenta como Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, cargo que acredita con copia certificada de su nombramiento<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> “ARTÍCULO 92. Al Sindico/a Municipal le corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones:

[...] V. Ser Apoderado/a Jurídico del Ayuntamiento ante instancias judiciales en los que el Municipio sea parte; [...]

<sup>24</sup> Foja 169 del cuaderno principal.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

66. En ese orden de ideas, de conformidad con el artículo 11 de la Ley Reglamentaria y la fracción X del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Federación<sup>25</sup>, se advierte que corresponde al Consejero Jurídico representar al Presidente de la República en las controversias constitucionales cuando así lo acuerde, poder demandado que cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, pues a éste se le imputa la emisión de la norma impugnada, en términos de la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de la materia.
67. Por otra parte, en representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, comparece el Senador Martí Batres Guadarrama, quien se ostentó como Presidente de la Mesa Directiva de la referida Cámara. Tal carácter se acreditó con copia certificada del acta de la sesión constitutiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura celebrada el veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, en la que consta la elección del referido senador como presidente de la mesa directiva para el primer año de ejercicio de dicha legislatura<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> "Artículo 43.- A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

[...]

X.- Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

<sup>26</sup> Fojas 230 a 233 del cuaderno principal.

68. Finalmente, en representación de la Cámara de Diputados, comparece el diputado Porfirio Muñoz Ledo, quien se ostenta como Presidente de la Mesa Directiva de la referida Cámara, carácter que acredita con copia certificada del Diario de Debates de la sesión constitutiva del veintinueve de agosto de dos mil dieciocho en la que consta su elección con el referido cargo<sup>27</sup>.
69. De conformidad con los artículos 1, 22, 23 y 67 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión se divide en dos Cámaras, cada una de las cuales es representada por el Presidente de su mesa directiva, por lo que también a éstas debe reconocerse legitimación pasiva, ambas al integrar al Congreso de la Unión, y, por tanto, ser quien se le imputa la promulgación de la norma impugnada, en términos de la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de la materia.
70. **SEXTO. Causales de improcedencia.** Enseguida se analizarán las hechas valer o que se adviertan de oficio, por ser de orden público y estudio preferente.
71. Las autoridades demandadas plantearon las siguientes causales de improcedencia:
- A) Falta de interés legítimo del Municipio actor para controvertir los actos que reclama, ya que no afectan su esfera competencial.
  - B) Extemporaneidad de la demanda de controversia constitucional respecto de los artículos de la Ley General del

---

<sup>27</sup> Fojas 470 a 474 del cuaderno principal.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigentes en mil novecientos noventa y cuatro.

**C)** Cesación de efectos de los artículos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigentes en mil novecientos noventa y cuatro.

**D)** La derivada de no poder combatirse omisiones de carácter legislativo por medio de la controversia constitucional, respecto de los artículos 46, y 57 a 75 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigentes en mil novecientos noventa y cuatro.

**E)** Extemporaneidad de la demanda de controversia constitucional respecto del Decreto impugnado.

**F)** La de no haberse agotado la vía legalmente prevista para impugnar el Decreto impugnado.

72. En relación con las causales de improcedencia identificadas con los incisos B) y E), esta Primera Sala ya dio cuenta en el considerando tercero de esta resolución.

73. Por cuanto hace a las señaladas con los incisos C), D) y F) deben desestimarse, ya que respecto del Decreto de declaratoria del Área Natural Protegida, así como de los preceptos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigentes en mil novecientos noventa y cuatro, se tuvo a la presentación de la demanda de controversia constitucional como extemporánea.

74. La causal de improcedencia identificada con el inciso A) —*Falta de interés legítimo del Municipio actor para controvertir los actos que reclama, ya que no afectan su esfera competencial*—, es parcialmente fundada.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

75. En el cuarto concepto de invalidez<sup>28</sup>, el Municipio actor plantea substancialmente que los artículos 44 y 66 de la LGEEPA vigentes al momento de publicarse el Programa de Manejo impugnado, son inconstitucionales porque no prevén la notificación e intervención en forma previa a la emisión del citado programa a los propietarios o poseedores de los inmuebles afectados con motivo de las restricciones y lineamientos ahí establecidos.
76. Esta Sala advierte que, en este motivo de agravio, el Municipio actor **alega exclusivamente una afectación a los derechos de los propietarios o poseedores de los inmuebles afectados con la emisión del programa impugnado**, sin plantear mínimamente alguna vulneración a su esfera competencial constitucional<sup>29</sup>.
77. A partir de lo anterior, se concluye que resulta aplicable la tesis P./J. 50/2004, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE**

---

<sup>28</sup> Páginas 35 a 39 de la demanda de controversia constitucional.

<sup>29</sup> Resulta aplicable la jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 83/2001 de rubro y texto siguientes:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.** *El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.”, que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”*

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

**DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN**”, precisando que la característica de evidente resulta de que, ni aun bajo un principio de agravio amplio, en ninguna parte del concepto de invalidez se infiere algún alegato de afectación competencial.

78. En consecuencia, respecto del acto reclamado: *“Los artículos 44 y 66 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 2018, los cuales se impugnan con motivo de su aplicación sucedido a través del acto 1 anterior”* se actualiza la causa de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo, con base en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con la fracción I, inciso i), del artículo 105 de la Constitución Federal.
79. Finalmente, esta Sala llega a la convicción de que no es posible analizar en este momento la legitimación del Municipio actor para reclamar el Programa de Manejo impugnado pues, en relación con este acto, la argumentación en torno a la legitimación está íntimamente relacionada con el fondo de la controversia constitucional, consecuentemente, deberá abordarse en este apartado.
80. **SÉPTIMO. Precisión de los actos reclamados y los conceptos de invalidez.** Por cuestión de método, es necesario precisar qué conceptos de invalidez se estudiarán, dadas las conclusiones alcanzadas hasta el presente apartado en relación con los actos impugnados. Con un propósito de claridad, se muestra el siguiente recuadro:



**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018**

<b>CONCEPTO(S) DE INVALIDEZ</b>	<b>ACTO RECLAMADO CORRESPONDIENTE</b>	<b>DETERMINACIÓN</b>
SEGUNDO (PARCIALMENTE, EN LO TOCANTE A LA DECLARATORIA DE ANP), QUINTO A NOVENO	<i>“2. Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, emitido el 05 de junio de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 1994.”</i>	SOBRESEIMIENTO - EXTEMPORANEIDAD
TERCERO	<i>“3. Los artículos 46, fracción VII, 57 a 75 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 1994.”</i>	SOBRESEIMIENTO - EXTEMPORANEIDAD
CUARTO	<i>“4. Los artículos 44 y 66 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 2018.”</i>	SOBRESEIMIENTO – FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO

81. De lo anterior se advierte que el único acto impugnado respecto del cual se determinó la procedencia del presente medio de control constitucional es del “1. Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, en el Estado de Quintana Roo, publicado el 5 de octubre

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

de 2018 en el Diario oficial de la Federación (el “Programa impugnado”).

82. De esta forma, los conceptos de invalidez que se estudiarán en esta sentencia son el primero, segundo (parcialmente), y décimo a vigésimo segundo, en relación con los argumentos encaminados a controvertir el Programa de Manejo impugnado.
83. **OCTAVO. Estudio.** El análisis de la presente controversia constitucional se dividirá en dos grandes apartados. En el primero **I.**, se establecerá un marco conceptual necesario para el análisis de fondo; y en el segundo, **II.**, se analizarán los conceptos de invalidez que subsisten.

### I.

#### Marco conceptual

84. **I.1. Transversalidad en la protección del medio ambiente. Función ecológica de la propiedad y desarrollo sustentable.**
85. El estudio de la presente controversia constitucional implica el ejercicio de competencias en materia de protección al medio ambiente y diversas atribuciones de uso de suelo, ordenamiento territorial, desarrollo urbano, así como cualquier otra que incida en la protección medioambiental; atendiendo a las obligaciones constitucionales y convencionales en materia ambiental a cargo del Estado mexicano, esta Sala anuncia que, para el análisis del presente conflicto competencial, adoptará un *enfoque de desarrollo sustentable* conforme al cual la protección de los recursos naturales,

de la biodiversidad, debe ser conforme al *principio de transversalidad*<sup>30</sup>.

86. Lo anterior con fundamento en el artículo 25 constitucional, en términos del cual, el desarrollo nacional habrá de ser sustentable; conforme a los criterios de equidad social y productividad, la Constitución mandata impulsar la economía sujeta al interés público y al uso de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente<sup>31</sup>.
87. El mandato de sustentabilidad que rige el desarrollo nacional debe entenderse vinculado a la función, no sólo social, sino también a la ecológica de la propiedad prevista en el artículo 27 constitucional; en efecto, este precepto —en su tercer párrafo— prevé el derecho de la Nación, en todo tiempo, de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en

---

<sup>30</sup> Esta Primera Sala da cuenta de la sentencia dictada por la Corte de Tierras y Medio ambiente en el caso Rocky Hill Coal en la que, a partir del principio de transversalidad, se analizó la distribución inequitativa de las cargas y los beneficios ambientales, sociales y económicos, con una visión inter y intera generacional. Se determinó que el desarrollo de proyectos —en este caso mineros— depende del principio de uso sustentable de los recursos naturales que implica que deben mantenerse sus procesos naturales y respetarse los límites ecológicos. Véase Antología Judicial Ambiental (2017-2020) Centro de Estudios Constitucionales, SCJN, página 179.

<sup>31</sup> **Art. 25.**- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

(...)

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación *cuidando su conservación*.

88. El tercer párrafo del artículo 27 constitucional especifica que se *dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques...así como para preservar y restaurar el equilibrio ecológico*.
89. Esta Primera Sala resalta que en este mandato constitucional de conservación de los recursos naturales y restauración del equilibrio ecológico descansa precisamente la *función ecológica de la propiedad* como una de las características de la propiedad nacional.
90. La *función ecológica de la propiedad* se refiere al deber de mantener las funciones ecológicas esenciales asociadas a los recursos naturales y a abstenerse de realizar actividades que puedan perjudicar tales funciones; implica conservar la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización<sup>32</sup>. La función ecológica de la propiedad trasciende a cualquier uso que se le pueda dar a la propiedad y los deberes de conservación y restauración que implica son obligatorios para los propietarios, ocupantes y usuarios del sitio<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, artículo 1, página 3, firmado por México el 13 de junio de 1992 y ratificado 11 de marzo de 1993.

<sup>33</sup> Véase *Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza acerca del Estado de Derecho en materia ambiental*, Principio 6, página 4.

91. La función ecológica de la propiedad en el texto constitucional también debe entenderse reforzada por el artículo 4° constitucional que determina que el daño o el deterioro ambiental son causa de responsabilidad para quién lo provoque, estableciéndose así un régimen de protección en torno al medio ambiente como un bien jurídico protegido a nivel constitucional.
92. Como se desarrollará más adelante en esta sentencia, la función ecológica de la propiedad se regula en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente cuyo objetivo es establecer, entre otros, el ejercicio de atribuciones de los distintos órdenes de gobierno conforme al principio de concurrencia, esto, para el cumplimiento del mandato constitucional de preservación y restauración del medio ambiente<sup>34</sup>.
93. Esta Suprema Corte reitera su criterio<sup>35</sup> en el sentido de que la postura sostenida tradicionalmente en relación con crecimiento económico a cualquier precio ha sido superada por una idea más integral de desarrollo, que no sólo atiende al aspecto económico, sino que considera otros elementos como la dimensión humana de la economía y la medioambiental. El paradigma de esta concepción es precisamente la idea de desarrollo sustentable que persigue tres objetivos:
- a. Un objetivo económico, consistente en la eficiencia en la utilización de los recursos y el crecimiento cuantitativo;

---

<sup>34</sup> LGEEPA, Artículo 1

<sup>35</sup> Amparo en revisión 610/2019, página 20-21

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

- b. Un objetivo social y cultural, a saber, la limitación de la pobreza, el mantenimiento de los diversos sistemas sociales y culturales y la equidad social; y
- c. Un objetivo ecológico, relativo a la preservación de los sistemas físicos y biológicos —recursos naturales, en sentido amplio— que sirven de soporte a la vida de los seres humanos, tutelando con ello diversos derechos inherentes a las personas, como lo son el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación y al agua, entre otros.

94. Esta Primera Sala estima necesario traer a contexto el Informe de Naciones Unidas “Nuestro Futuro en Común”<sup>36</sup> en términos del cual el medio ambiente no existe como esfera separada de las acciones humanas. El “medio ambiente” es donde vivimos todos y el “desarrollo” es lo que todos hacemos al tratar de mejorar nuestra suerte en el entorno en el que vivimos.

95. El también denominado *Informe Brundtland* determina que la interdependencia ecológica exige una protección transversal del medio ambiente; la ecología y la economía se entretajan cada vez más —en los planos local, regional, nacional y mundial— hasta formar una red inconsútil de causas y efectos. El desarrollo sostenible asegura que se satisfagan las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la Asamblea General de Naciones Unidas denominado “Nuestro Futuro en Común” también conocido como Informe Brundtland, 1987, página. 12

<sup>37</sup> Ídem página 20, 23

96. El desarrollo sustentable requiere la imposición de límites, no absolutos, “sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y la organización social y la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas”<sup>38</sup>.
97. Este tipo de desarrollo implica un análisis flexible, dado que “no es un estado de armonía fijo, sino un proceso de cambio por el que la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación de los progresos tecnológicos y la modificación de las instituciones se vuelven acordes con las necesidades presentes tan bien como las futuras”<sup>39</sup>.
98. Así, esta Primera Sala hace especial énfasis en que, de conformidad con el principio de transversalidad, la interpretación de las atribuciones competenciales relacionadas con la protección del medio ambiente no puede ser independiente, ni fragmentada, de otras competencias que inciden en éste. Las decisiones sobre la economía y el desarrollo nacional no pueden tomarse de manera aislada a aquellas relacionadas con el equilibrio ecológico y la protección de los recursos naturales. La razón principal de ello es que los sistemas económicos y ecológicos están indisolublemente interconectados<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Ídem página 232

<sup>39</sup> Ídem página 24

<sup>40</sup> Primera Sala da cuenta de la sentencia en el caso ROL 5.888-19, Bahía de Quintero, Ventana y Puchuncaví (28 de mayo de 2019) en la que el Tribunal Constitucional Chileno determina que los jueces de Iberoamérica han asumido el conocimiento y la aplicación de los principios jurídicos medioambientales para un desarrollo ecológicamente sustentable, expresando que las autoridades en el ámbito de sus competencias deben coordinarse y no pueden desvincularse de sus responsabilidades de manera aislada

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

99. En términos del Informe *Brundtland*: “La capacidad de anticipar y prevenir los daños al medio ambiente exige que las dimensiones ecológicas de la política se examinen al mismo tiempo que las dimensiones de la economía, el comercio, de la energía, de la agricultura y otras.”<sup>41</sup>
100. El medio ambiente y el desarrollo no son contradictorios, están unidos inexorablemente. El desarrollo no puede subsistir sobre una base de recursos deteriorada ambientalmente; el medio ambiente no puede protegerse cuando el crecimiento deja fuera de cuenta los costos de la destrucción ambiental. Estos problemas no pueden tratarse por separado mediante instituciones y políticas fragmentadas. Están ligados en un complejo sistema de causa efecto<sup>42</sup>.
101. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>43</sup> también prevé el principio de transversalidad en materia de protección medioambiental; determina que el desarrollo sustentable se alcanza a partir del entendimiento de que el medio ambiente es parte integrante del proceso de desarrollo de los Estados. Si bien se reconoce la libertad de los Estados de aprovechar sus recursos naturales, este principio enfatiza la necesidad de que las autoridades velen por su responsabilidad de que las actividades dentro de su jurisdicción no afecten el medio ambiente.

---

<sup>41</sup> Ídem página 25

<sup>42</sup> Ídem página 52

<sup>43</sup> Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 1992, Principio 2, 4, y 7



102. En dicho instrumento internacional se enfatiza que conforme al principio de desarrollo sustentable todos los países deben cooperar en la conservación, protección y restablecimiento de la integridad del ecosistema de la Tierra; cada Estado tiene responsabilidades comunes pero diferenciadas dependiendo de sus características —financieras, de desarrollo—; sin embargo, todos comparten la responsabilidad internacional de haber contribuido, en alguna forma, a la degradación del medio ambiente mundial.
103. De todo lo anterior, esta Primera Sala reitera que a la luz de las obligaciones constitucionales y convencionales a cargo del Estado mexicano en relación con la protección del medio ambiente, la interpretación de las atribuciones competenciales que subyace en esta instancia habrá de ser con un enfoque de sustentabilidad; esto es, habrá de considerar que el uso de los recursos naturales deberá ser de tal modo que no comprometa las posibilidades de otros individuos y de las generaciones futuras<sup>44</sup>.
104. Lo anterior exige que la interpretación de las competencias en materia medioambiental, pero también todas aquellas que incidan en ésta, como el desarrollo urbano, los asentamientos humanos y el ordenamiento territorial, sea acorde al *principio de transversalidad*, conforme al cual los principios medioambientales fungen como principios jurídicos de alcance general aplicables a cualquier materia que incida en la protección del medio ambiente<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Lorenzetti, Ricardo, Teoría del Derecho Ambiental, Porrúa, México, 2008.

<sup>45</sup> Véase Amparo en Revisión 610/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

105. Esta Sala advierte que esta forma de proteger el medio ambiente y de concebir al desarrollo sustentable, puede implicar renunciar hoy a ciertas oportunidades de aparente desarrollo económico en el corto plazo, sin embargo, a la larga, la conservación de las especies, la protección de la biodiversidad, aumentarán las posibilidades de desarrollo sostenible y duradero. En este contexto, el *principio de equidad intergeneracional* debe resaltarse como componente esencial del desarrollo sustentable.
106. Este Alto Tribunal, atendiendo a la *emergencia planetaria* decretada por la Organización de Naciones Unidas advierte que esta forma de proteger al medio ambiente y de concebir al desarrollo —sustentable— es la única viable ante la crisis medioambiental mundial que enfrentamos como humanidad<sup>46</sup>.
107. Esta Suprema Corte asume la responsabilidad que le corresponde tanto a nivel nacional, como frente a la comunidad internacional, y subraya que el medio ambiente es la economía, es la salud, es el desarrollo nacional. Sólo esta perspectiva sistémica nos permitirá responder a la situación crítica y de alerta que vive el planeta ante insostenible interferencia humana en los sistemas de soporte de la Tierra.
108. **I.2. Principios jurídicos medioambientales.**
109. Para el análisis del conflicto competencial que subyace en esta instancia, esta Primera Sala estima indispensable reiterar los

---

<sup>46</sup> El informe “Hacer las paces con la naturaleza” puede consultarse en el sitio: [https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/34949/MPN\\_ESSP.pdf](https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/34949/MPN_ESSP.pdf)

principios que rigen cualquier competencia que impacte en la protección al medio ambiente. Este Máximo Tribunal ya se ha pronunciado sobre algunos de estos principios —*precaución, progresividad, in dubio pro natura*— en su relación con el ejercicio del derecho humano al medio ambiente sano<sup>47</sup>; no obstante, en la presente controversia constitucional será necesario analizarlos desde una óptica de competencias constitucionales.

**110. A. Principio precautorio.**

111. De conformidad con el Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>48</sup>, cuando exista peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no podrá ser utilizada por las autoridades como pretexto para postergar la adopción de las medidas necesarias para proteger el medio ambiente.

112. En ese mismo sentido, en el preámbulo del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica<sup>49</sup> se establece que cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza.

113. De conformidad con lo anterior, un enfoque precautorio en el ejercicio de las competencias —no sólo ambientales— a cargo de

---

<sup>47</sup> Véase Contenido y Alcance del Derecho al Medio ambiente Sano, Cuaderno de Jurisprudencia, Centro de Estudios Constitucionales.

<sup>48</sup> Conferencia de las Naciones Unidas, 1992.

<sup>49</sup> Idem.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

cualquier orden de gobierno implica que, ante el riesgo de daño ambiental, se habrá de actuar a favor de la protección de la naturaleza, independientemente de que el riesgo esté probado con evidencia científica. La ausencia de información inequívoca sobre las consecuencias adversas que se pudieran generar en el entorno natural, no puede ser usada como pretexto para dejar de adoptar la medida que más proteja el medio ambiente.

114. En el diseño de las políticas públicas, el principio precautorio exige a las autoridades proceder siempre de conformidad con el diverso *principio de mejor información científica disponible*; es decir, en el ejercicio de sus competencias, todas las autoridades habrán de considerar como criterio base la mejor información y conocimientos científicos que sobre el medio ambiente se disponga<sup>50</sup>. El rumbo de las políticas públicas deberá definirse a partir del mejor conocimiento científico del entorno natural del que se disponga, así como de los riesgos que lo amenazan, esto siempre con un enfoque de desarrollo sustentable y equidad intergeneracional.
115. Esta Primera Sala comparte lo resuelto por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del país, en el sentido de que las determinaciones científicas juegan un papel clave respecto de las respuestas sociales y estatales a las políticas ambientales, lo que, desde luego, tiene un impacto en las políticas públicas respectivas. Es por ello que el principio de precaución constituye un axioma fundamental para determinar y orientar la actuación de las autoridades<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Véase *Acuerdo de París*, ratificado por México el 21 de septiembre de 2016.

<sup>51</sup> Amparo en revisión 610/2019

116. Lo anterior se traduce en que cualquier competencia que tenga *incidencia* en el medio ambiente requerirá una evaluación de riesgos ambientales; en términos del principio 17 de la Declaración de Río, las evaluaciones de impacto ambiental deberán ser instrumentos nacionales aplicables a cualquier actividad que pudiera tener un impacto negativo en el medio ambiente y que esté sujeta a la autoridad nacional competente.

117. Esta Primera Sala reitera su criterio en el sentido de que el desarrollo de proyectos sin la evaluación de impacto ambiental correspondiente, en términos del artículo 28 de la LGEEPA, pone en riesgo inmediato al medio ambiente y vulnera el principio de precaución<sup>52</sup>.

**118. B. Principio de progresividad.**

---

<sup>52</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 2018769. Aislada. Materias(s): Constitucional

Décima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo: Libro 61, Diciembre de 2018 Tomo I. Tesis: 1a. CCXCIII/2018 (10a.). Página: 390, rubro: "PROYECTOS CON IMPACTO AMBIENTAL. LA FALTA DE EVALUACIÓN DE RIESGOS AMBIENTALES EN SU IMPLEMENTACIÓN, VULNERA EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN. En términos del artículo 15 de la Convención de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conforme al principio de precaución, cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es riesgosa para el medio ambiente, resulta necesario adoptar todas las medidas indispensables para evitarla o mitigarla, aun cuando no exista certidumbre sobre el daño ambiental. Este principio demanda una actuación estatal ante la duda de que una actividad pueda ser riesgosa. En congruencia con lo anterior, una evaluación de riesgos ambientales es una condición necesaria para la implementación de cualquier proyecto con impacto ambiental y, consecuentemente, su ausencia constituye, en sí misma, una vulneración a este principio.

Amparo en revisión 307/2016. Liliana Cristina Cruz Piña y otra. 14 de noviembre de 2018. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Eduardo Aranda Martínez y Natalia Reyes Heróles Scharrer.

Esta tesis se publicó el viernes 07 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

119. Es criterio de esta Primera Sala<sup>53</sup> que el principio de progresividad en materia ambiental implica la limitación a los poderes públicos de no disminuir o afectar el nivel de protección ambiental alcanzado, salvo que esté absoluta y debidamente justificado.
120. En este contexto, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte —artículo 3— a partir del reconocimiento del derecho de los Estados de establecer sus niveles de protección ambiental y, consecuentemente, de modificar la regulación respectiva, enfatiza que se habrá de garantizar que las leyes y reglamentos prevean altos niveles de protección ambiental y se esforzarán por mejorar dichas disposiciones.
121. En la misma línea, esta Sala advierte que la Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza acerca del Estado de Derecho en Materia Ambiental —principio 12— define al principio de no regresión como la obligación a cargo de los Estados, las entidades sub-nacionales y las organizaciones de integración regional de no emprender o permitir la realización de acciones que tengan por efecto disminuir la protección jurídica del medio ambiente o el acceso a la justicia ambiental<sup>54</sup>.
122. A partir de lo considerado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible se enfatiza la obligación a cargo de los Estados de no hacer, esto es, de no retroceder y afectar los umbrales de protección ya adquiridos o modificar la normativa

---

<sup>53</sup> Amparo en revisión 307/2016

<sup>54</sup> Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza acerca del Estado de Derecho en materia ambiental, consulta en [https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/spanish\\_declaracion\\_mundial\\_de\\_la\\_uicn\\_acerca\\_del\\_estado\\_de\\_derecho\\_en\\_materia\\_ambiental\\_final.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/spanish_declaracion_mundial_de_la_uicn_acerca_del_estado_de_derecho_en_materia_ambiental_final.pdf)

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

vigente, en virtud de que esto conllevaría a una disminución de los niveles de protección ambiental ya alcanzados.

123. El principio de progresividad se traduce en la prohibición de regresividad en el sentido de que, una vez que se ha llegado a un determinado nivel de protección del medio ambiente, el Estado se encuentra vedado a retroceder, salvo que se cumpla con un estricto juicio de proporcionalidad en el que se demuestre que la medida es imprescindible para cumplir con otro fin constitucionalmente válido.
124. Lo anterior, de conformidad con el artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, en términos generales, establecen la obligación positiva de los Estados de adoptar medidas inmediatas y conducentes para el respeto de los derechos económicos sociales y culturales.
125. El principio de progresividad en materia ambiental está relacionado con la inclusión de las generaciones futuras en la noción de progreso, pues cualquier disminución injustificada y significativa en el nivel de protección ambiental alcanzado afectará el patrimonio que se transmitirá a las siguientes generaciones.
126. Es criterio de esta Primera Sala que la prohibición de regresión está indisolublemente vinculada con las áreas naturales protegidas, pues en éstas se prevé un régimen especial de protección que no podrá modificarse negativamente. En un área natural protegida se establece un nivel de protección especial para un recurso natural en

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

un tiempo determinado que, a la luz de la prohibición de regresividad, no podrá modificarse posteriormente para disminuir el nivel de protección<sup>55</sup>.

127. Esto es, a la luz de la prohibición de regresión, en una ANP, no sólo sería contrario a dicho principio modificar el régimen de protección ambiental decretado originalmente y establecer uno nuevo que implique menos protección al entorno natural, sino que —dentro del régimen originalmente establecido— tampoco podría disminuirse el área geográfica de protección o los servicios ambientales, ni modificarse el uso de suelo controlado por las autoridades ambientales o permitirse el otorgamiento de licencias para actividades incompatibles con los objetivos de conservación, pues todo lo anterior se traduciría en una disminución del nivel de protección medioambiental y, consecuentemente, en vulneración a la prohibición de no regresión.

### 128. C. Principio in dubio pro natura.

129. Esta Primera Sala reitera su criterio en el sentido de que, de conformidad con este principio, ante la duda sobre la certeza o exactitud de los riesgos ambientales, se debe resolver *a favor de la naturaleza*, esto es, a favor de la protección y conservación del medio ambiente<sup>56</sup>.

130. De conformidad con este principio, en caso de duda, ante los tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión

---

<sup>55</sup> Amparo en revisión 307/2016

<sup>56</sup> Amparo en revisión 307/2016



deberá decidirse de manera que se favorezca la protección y conservación del medio ambiente; no se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de los mismos<sup>57</sup>.

131. El principio de *in dubio pro natura* está firmemente vinculado con el diverso de precaución, precisamente porque se exige una actuación de conservación ecológica independientemente de la incertidumbre científica que pudiera existir sobre el riesgo de daño ambiental.
132. Cabe hacer énfasis en que esta Primera Sala ha entendido el principio *in dubio pro natura* no sólo acotado al principio de precaución, esto es, no sólo aplicable ante incertidumbre científica, sino como *mandato interpretativo general de la justicia ambiental*, en el sentido de que, en cualquier conflicto ambiental debe prevalecer, siempre, aquella interpretación que favorezca la conservación del medio ambiente.
133. Si en un proceso —jurisdiccional o administrativo— existe una colisión entre el medio ambiente y otros intereses, aunque los daños o los riesgos de daño ambiental no pueden dilucidarse por falta de información o evidencia científica, deberán tomarse todas las medidas necesarias a favor de la protección del medio ambiente, esto conforme a la mejor información científica disponible; o bien, si existen diversas medidas, acciones o soluciones en un caso concreto, de conformidad con este principio, se deberá optar por

---

<sup>57</sup> Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza acerca del Estado de Derecho en materia ambiental, Principio 5, página 3.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

aquella que tenga un menor impacto en el medio ambiente o, lo que es lo mismo, aquella que proteja en mayor medida la naturaleza.

134. En el ámbito de ejercicio de atribuciones competenciales constitucionales, conforme al principio *in dubio pro natura*, ante la contradicción de normas que establezcan atribuciones en materia medioambiental, o bien, entre normas que establezcan competencias que incidan en la protección de los recursos naturales, habrá de prevalecer *prima facie* aquella que garantice de manera más efectiva el mandato constitucional de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

135. Lo anterior en congruencia con el criterio de este Máximo Tribunal en el sentido de que, si bien las competencias en materia de protección medioambiental se establecen a través de una Ley General, es de particular relevancia en la materia el hecho de que ésta se rige por *mandatos de optimización* establecidos en la propia Constitución, mismos que deben guiar tanto a los órganos legislativos como a los poderes ejecutivos de las entidades federativas. La concurrencia que regula la Ley General ha de mantener siempre la homogeneidad en cuanto a estos objetivos previstos en el texto constitucional<sup>58</sup>.

136. En la misma línea, este Máximo Tribunal ha interpretado que de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-G constitucional, la

---

<sup>58</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 160791. Jurisprudencia. Materias(s): Constitucional. Décima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: Libro I, Octubre de 2011 Tomo 1. Tesis: P./J. 36/2011 (9a.). Página: 297.

PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.

materia de protección al medio ambiente se rige por un sistema concurrente de distribución de competencias conforme al cual la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente distribuye competencias entre los tres órdenes de gobierno existiendo dos vías de análisis de los ámbitos de competencia: la normativa, que establece relaciones jerárquicas o de división competencial y la de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que se rigen por los principios de congruencia, coordinación y ajuste<sup>59</sup>.

137. A partir de lo anterior, a la luz del principio de *in dubio pro natura*, cuando exista una contradicción entre normas o una laguna normativa habrá de prevalecer aquella disposición que prevea la atribución competencial que resulte en mayor protección del medio ambiente, pues ésta es la única manera de cumplir con el mandato de optimización previsto en la Constitución y en los diversos tratados internacionales de los que México es parte; además, esta lógica es acorde a los principios de congruencia, coordinación y ajuste que exige la Ley General como criterio en el análisis competencial del sistema concurrente.

138. De conformidad con el mandato constitucional y convencional, así como con el objetivo primordial de la LGEEPA, de proteger el medio ambiente, resulta inverosímil que la delimitación competencial sea un obstáculo para la protección de los recursos naturales de nuestro

---

<sup>59</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia **P./J. 37/2011 (9a.)**. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 298, registro 160790, de rubro, texto y datos de identificación siguientes: "PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

país; en este sentido, es que esta Primera Sala advierte que ante un conflicto entre competencias, deberá aplicarse el principio *in dubio pro natura* prevaleciendo aquella que garantice mayor efectividad en la protección medioambiental.

### 139. D. Principio *in dubio pro agua*.

140. Relacionado con el diverso principio *in dubio pro natura*, el principio *in dubio pro agua* prevé que ante la incertidumbre científica que pudiera surgir en torno al riesgo de daño ambiental, las controversias en la materia deberán de ser resueltas del modo más favorable a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos<sup>60</sup>.

141. Esta Primera Sala da cuenta de la crisis hídrica que fundamenta la “*Declaración de Jueces sobre Justicia Hídrica*” (*Declaración de Brasilia*)<sup>61</sup> hecha por el Instituto Judicial Mundial del Ambiente reconociendo la importancia del ciclo hidrológico para el funcionamiento de los ecosistemas, en particular, para la prestación de servicios ambientales. A la luz del principio *in dubio pro agua* se enfatiza la necesidad de asegurar un nivel de protección alto a los recursos hídricos, así como a cualquier elemento del entorno natural que esté interrelacionado con el agua.

---

<sup>60</sup> Véase Caso Majul Julio J. c. Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/acción de amparo ambiental, página 20.

<sup>61</sup> Disponible en:

«[https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/brasilian\\_declaracion\\_de\\_jueces\\_sobre\\_justicia\\_hidrica\\_spanish\\_unofficial\\_translation\\_0.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/brasilian_declaracion_de_jueces_sobre_justicia_hidrica_spanish_unofficial_translation_0.pdf)», respaldada por la OEA

y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

142. Se hace especial mención del Principio 2 de dicha Declaración —*Justicia Hídrica, uso de suelo y función ecológica de la propiedad*— conforme al cual, como consecuencia de los estrechos vínculos existentes entre el suelo y el agua, así como las funciones ecológicas de los recursos hídricos, toda persona titular de un interés o derecho de uso sobre suelos o recursos hídricos tiene el deber de mantener las funciones ecológicas y la integridad de dichos recursos y los ecosistemas relacionados<sup>62</sup>.
143. La aplicación de este principio resulta particularmente relevante en el ejercicio de cualquier competencia relacionada con actividades humanas sobre el agua y los ecosistemas relacionados; la crisis hídrica mundial exige advertir que los sistemas de agua subterránea y superficial están interconectados, por lo que es indispensable que se adopte un *enfoque de cuenca* en la protección de todos los recursos hidrológicos y, consecuentemente, en el ejercicio de las competencias relacionadas<sup>63</sup>.
144. Aunado a lo anterior, de conformidad con este principio, el análisis de las competencias constitucionales relacionadas con recursos hidrológicos deberá considerar que éstos están inseparablemente conectados con el medio ambiente y los usos de suelo. En este sentido, se debe evitar el análisis aislado o sectorizado de las competencias relacionadas con los recursos hidrológicos, transitándose a una lógica integral medioambiental que incluya en la

---

<sup>62</sup> Brasílea Declaración de Jueces sobre Justicia Hídrica, 8° Foro Mundial del Agua, Brasílea, 21 de marzo 2018

<sup>63</sup> En el Amparo en revisión 307/2016 esta Primera Sala ya se pronunció en el sentido de que los servicios ambientales tienen un impacto no sólo local, sino también regional y global, por lo que el enfoque de cuenca que aquí se expone es congruente con la interrelación apuntada en aquel criterio.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

protección de los recursos hidrológicos, *como mínimo*, cualquier competencia relacionada con el uso de suelo.

### 145. E. Principio *propter rem*.

146. En congruencia con la función ecológica de la propiedad, el principio *propter rem* en materia ambiental instruye que, derivado de “la cosa” —la naturaleza —existe un deber de diligencia (*due diligence*) en relación con la protección ambiental que tiene el propietario, ocupante o usuario respecto de la propiedad y se transmite *ad infinitum* sin que sea necesaria una aceptación tácita o expresa; la *responsabilidad ambiental* respecto de la propiedad es en este sentido ambulatoria o inherente a la cosa, a la naturaleza, trasladándose de propietario en propietario, o bien, de usuario en usuario.

147. La responsabilidad ambiental *propter rem* tiene implicaciones muy específicas por lo que hace a las áreas de conservación de la biodiversidad; los propietarios, ocupantes o usuarios de los predios que las conforman tienen una responsabilidad ambiental definida por el régimen de protección y conservación específico que regula estos sitios.

148. Esto es, los propietarios, ocupantes o usuarios de los predios ubicados en áreas de conservación de la biodiversidad, por virtud del principio de *propter rem*, heredan o adquieren la responsabilidad ambiental de que el uso de la propiedad en estos sitios está delimitado a la *función ecológica* de la misma, esto en términos de los artículos 4, 25 y 27 constitucionales. La responsabilidad *propter*

*rem* en áreas de conservación de la biodiversidad implica que el uso de estos predios habrá de ser *siempre* en función de los servicios ecológicos en beneficio público y de equidad intergeneracional.

**149. F. Principio de equidad intergeneracional.**

**150.** De conformidad con este principio, el derecho al desarrollo debe ejercerse en tal forma que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras; los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras<sup>64</sup>.

**151.** La equidad intergeneracional implica que la generación del presente deberá garantizar que la salud, la diversidad, las funciones ecológicas y la belleza estética del medio ambiente se mantengan o restauren para propiciar un acceso equitativo a sus beneficios a cada generación<sup>65</sup>.

**152.** Ante la *emergencia planetaria* de la que esta Sala ha dado cuenta, el principio de equidad intergeneracional adquiere especial relevancia pues en este momento, específicamente en la próxima década, es urgente que las generaciones del presente planteen un cambio radical en la protección medioambiental, pues de seguirse la trayectoria actual en los patrones de consumo y de economía será

---

<sup>64</sup> Declaración de Río, principio 3; Declaración de Estocolmo, principio 1;

<sup>65</sup> Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza acerca del Estado de Derecho en Materia Ambiental, Principio 8, página 4.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

imposible<sup>66</sup> cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se ha fijado la comunidad internacional como Agenda para el 2030, y consecuentemente, será imposible también dar cumplimiento al principio de equidad intergeneracional<sup>67</sup>.

### 153. II.3 Biodiversidad Global.

154. La biodiversidad o diversidad biológica significa, en principio, variedad de la vida. La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), considera que dicho concepto abarca a la diversidad de especies de plantas, animales, hongos y microorganismos que viven en un espacio determinado, a su variabilidad genética, a los ecosistemas de los cuales forman parte estas especies y a los paisajes o regiones en donde se ubican los ecosistemas. También incluye los procesos ecológicos y evolutivos que se dan a nivel de genes, especies, ecosistemas y paisajes<sup>68</sup>.

155. El Convenio sobre Diversidad Biológica<sup>69</sup>, establece que "Por 'diversidad biológica' se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas

---

<sup>66</sup> Del informe *"Hacer las paces con la naturaleza"* esta Sala advierte que la comunidad científica da cuenta que en todo el mundo la biodiversidad y sus servicios ambientales están declinando a un ritmo sin precedentes en la historia de la humanidad. Más de un millón de especies de plantas y animales de los ocho que se estima que existen en la Tierra están en riesgo de extinción en las siguientes décadas. En el 2020 menos de un cuarto de la superficie terrestre global funcionaba aún de forma natural, con su biodiversidad intacta. Casi todas las superficies de la Tierra han sido radicalmente transformadas de su estado natural, siendo sustituidas por cultivos, infraestructura como presas y caminos, minas, asentamientos, desarrollos industriales, o vertederos de residuos. El cambio climático agrava desproporcionadamente las amenazas para la diversidad biológica terrestre y marina.

<sup>67</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

<sup>68</sup> Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO).

<sup>69</sup> México firmó el Convenio sobre la Diversidad Biológica el 13 de junio de 1992 y lo ratificó el 11 de marzo de 1993. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1993. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4735670&fecha=07/05/1993](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4735670&fecha=07/05/1993)



terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas".

**156. A. Sitios de protección de la biodiversidad.**

157. Esta Primera Sala pone de relieve que, ante la crisis medioambiental global, existe una responsabilidad compartida a cargo de todos los Estados de promover y fomentar sitios de protección de la biodiversidad; a partir de la consideración de que cada Nación cuenta con ecosistemas claves en la prestación de *servicios ambientales* —con repercusiones no sólo locales, sino regionales y globales— su protección reforzada a través de la delimitación de sitios de protección de la biodiversidad se torna imprescindible.

158. En el Informe Bundtland, supra citado, se hace énfasis en que: “la red de zonas protegidas que precisará el mundo en el futuro debe incluir regiones mucho más vastas que se sometan a algún grado de protección. En consecuencia, aumentarán los costos de la conservación y en cuanto a oportunidades de desarrollo a las que se renuncia. Pero a la larga en realidad aumentarán las oportunidades de desarrollo”<sup>70</sup>.

159. En la misma línea, en el Informe de 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas, se caracteriza a las áreas de conservación terrestres y marítimas como fuente imprescindible de *servicios ambientales* para el bienestar,

---

<sup>70</sup> Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la Asamblea General de Naciones Unidas denominado “Nuestro Futuro en Común” también conocido como Informe Brundtland, 1987, página. 28, párrafo 56.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

tanto de la población actual, como para las generaciones futuras, tales como: provisión de agua, captura y almacenamiento de carbono, fortalecimiento en la resiliencia al clima y la posibilidad de desarrollar actividades productivas como la producción de alimentos y el turismo, entre otros.

160. Dicho informe enfatiza que la adecuada administración de estas áreas de conservación juega un importante papel en la mitigación de los desafíos ambientales que el mundo está enfrentando, tales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la crisis hídrica, la inseguridad alimentaria, y la respuesta a los desastres naturales.
161. Tal imperativo de proteger la biodiversidad se confirmó además en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que en su principio 12 enfatiza que la economía mundial, que depende del medio ambiente y los recursos naturales, está tendiendo efectos destructivos sobre el planeta; la degradación medioambiental —se afirma— pone en riesgo la propia supervivencia. El principio 15, ante el brote del COVID-19, refuerza la necesidad de abordar las amenazas a las que se enfrentan las especies y los ecosistemas.
162. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reitera su criterio en el sentido de que las áreas de protección de la biodiversidad son instrumentos de política ambiental mediante los cuales el Estado mexicano contribuye al cumplimiento de los principios fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte, para la conservación de los recursos naturales, la protección al medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico en aquellas

zonas del territorio nacional que no han sido significativamente alteradas por la acción del hombre<sup>71</sup>.

163. Los *servicios ambientales* que prestan estas áreas fungen como parámetro indispensable para definir qué sitios tienen vocación ecológica y, consecuentemente, deben regirse por regímenes de protección especiales orientados a la conservación de los ecosistemas y de los hábitats naturales, así como al mantenimiento y recuperación de las especies.
164. Por su parte, es criterio de esta Primera Sala que el concepto de *servicios ambientales* parte de la premisa fundamental de que el ser humano se encuentra inmerso en un conjunto de ecosistemas conformados por elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural y antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en que se desarrolla la vida; siendo estos factores los que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos<sup>72</sup>.
165. Los ecosistemas, entendidos como unidad funcional en la que coexiste el ser humano, brindan *servicios ambientales* entendidos como los beneficios que nos otorga la naturaleza. Los sitios de conservación de la biodiversidad son instrumentos de política ambiental que, a través de una protección reforzada de determinados ecosistemas, fomentan la provisión de servicios ambientales.

---

<sup>71</sup> Controversia constitucional 72/2008, página 14.

<sup>72</sup> Amparo en revisión 307/2016, página 60.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

166. De los compromisos asumidos por el Estado mexicano en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, así como en el Acuerdo de Paris, esta Primera Sala pone de relieve que el establecimiento de sitios de conservación de la biodiversidad se torna en una medida indispensable para dar respuesta a la responsabilidad compartida de todos los países de proteger el medio ambiente conforme al principio de equidad intergeneracional. Hoy, la adecuada protección de estos sitios puede ser la única forma de frenar la pérdida de la biodiversidad, la erosión de los servicios ambientales de los ecosistemas, así como el cambio climático y sus efectos adversos.
167. Esta Sala da cuenta de que organismos internacionales como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza —UICN— han establecido criterios y umbrales cuantitativos para identificar estas áreas de protección de forma objetiva, repetible y transparente en todo el mundo<sup>73</sup>.
168. Con base en criterios y sub criterios —basados en las especies amenazadas, el tipo de ecosistema, la integridad ecológica y la irremplazabilidad— se determina qué áreas son importantes para la conservación global de la biodiversidad; esto es, a partir de la advertencia de que todos los países enfrentan desafíos en la conservación de la naturaleza —comunes pero diferenciados— se

---

<sup>73</sup> Véase *Guidelines for using a global standard for the identification of key Biodiversity areas*; Unión Internacional para la Conservación (UICN).

establece una metodología para que puedan identificar las áreas clave para la biodiversidad.

169. La definición de criterios y umbrales globales para la identificación de las áreas claves de protección es indispensable pues, se reitera, ciertos lugares son considerados importantes para la conservación de la biodiversidad, no sólo a nivel nacional o regional, sino a escala global; por ejemplo, se ubican áreas indispensables para el mantenimiento de ciertos servicios ecológicos o para la conservación del patrimonio cultural, más allá de la escala del sitio<sup>74</sup>.
170. Ello nos exige considerar que la interpretación de los regímenes jurídicos que se establecen para efecto de regular estas áreas de conservación deberá, indudablemente, regirse por los *principios jurídicos medioambientales*.
171. En particular, atendiendo en acatamiento al mandato de conservación y equilibrio ecológico previsto en los artículos 4, 25 y 27 constitucionales, esta Primera Sala hace especial énfasis en que, de conformidad con el principio *propter rem*, los regímenes jurídicos de protección de la biodiversidad deben regirse, siempre, por la función ecológica de la propiedad de estas áreas.
172. Como se refirió en apartados previos de esta sentencia, esto significa que existe una responsabilidad ambiental de los propietarios, ocupantes y usuarios de los predios que se ubican en

---

<sup>74</sup> Véase *Un estándar global para la identificación de áreas clave para la biodiversidad*, Unión Internacional para la Conservación (UICN).

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

áreas de conservación de cumplir la función primordial de estas áreas: proteger los servicios ambientales y los ecosistemas en beneficio público y de equidad intergeneracional.

173. Adicionalmente, en términos del principio de precaución, los sitios de conservación de la biodiversidad deberán fungir como herramientas indispensables de protección de los ecosistemas, sin que para su creación se requiera evidencia científica irrevocable sobre el riesgo de daño al medio ambiente; por el contrario, la declaratoria de estos espacios territoriales de protección habrá de *adelantarse* al deterioro ambiental con la finalidad de preservar la biodiversidad.
174. Como se refirió en párrafos previos, estos sitios de conservación se definirán a partir de la información científica disponible; su delimitación, como también se verá más adelante, responde a la vocación natural del área —marítima o terrestre— y es aquí donde el principio de precaución exige la prevalencia de la conservación del medio ambiente, de la función ecológica de la propiedad, sobre cualquier otra vocación que pudiera otorgarse a estos sitios.
175. De conformidad con el principio de progresividad, los sitios de conservación de la biodiversidad se constituyen como un punto de protección sin retorno del medio ambiente; una vez decretada un área de este tipo y las zonas de protección dentro de ella, las autoridades no podrán disminuir el nivel de protección ya previsto, salvo que esté absolutamente justificado para conseguir otro fin constitucionalmente válido.

176. Aunado a lo anterior, siendo los sitios de conservación de la biodiversidad, regímenes jurídicos que establecen un nivel de protección medioambiental más alto que el que rige en el resto del territorio, a la luz del principio *in dubio pro natura* —en su vertiente competencial— resulta que ante la colisión entre estos regímenes y otros, habrá de prevalecer el primero, pues su objetivo es precisamente garantizar una *protección reforzada* de determinados ecosistemas clave y fomentar la provisión de servicios ambientales dando así cabal cumplimiento a la función ecológica de la propiedad en términos de los artículos 4, 25 y 27 constitucionales.

**177. B. Áreas Naturales Protegidas en México.**

178. Es criterio de este Alto Tribunal que las áreas naturales protegidas (ANP) reguladas en la legislación nacional como sitios de conservación de la biodiversidad encuentran asidero constitucional en el artículo 27 que, como se refirió ya, en su tercer párrafo establece que la Nación tendrá en todo tiempo la atribución de imponer las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio de la sociedad el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación con el objeto, no sólo de distribuir la riqueza pública, sino también de cuidar su conservación<sup>75</sup>.

179. Resulta particularmente relevante reiterar que, atendiendo a la *función ecológica de la propiedad*, para la regulación de las ANP, en este mismo apartado constitucional, se establece la atribución

---

<sup>75</sup> Véase Amparo en revisión 410/2013

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

específica de dictar las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y, sobre todo, para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

180. En congruencia con este mandato constitucional, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) —artículo 44<sup>76</sup>— define a las áreas naturales protegidas como aquellas en que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por el ser humano o que sus ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservadas y restauradas, y determina que éstas se establecerán en cualquier zona del territorio nacional o sobre aquellas en que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, esto, precisamente, atendiendo a su función ecológica.
181. Dicho precepto, en particular su segundo párrafo, ha de interpretarse de conformidad con el principio *propter rem*, entendiéndose que los propietarios, ocupantes y usuarios de las tierras, aguas y bosques comprendidas en un ANP están sujetos a las modalidades de la Ley General en cuestión, los decretos que constituyan estas áreas, así como a los programas de manejo y de ordenamiento territorial que correspondan. Como se refirió supra, sin importar la forma en que se

---

<sup>76</sup> **Artículo 44.-** Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que sus ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservadas y restauradas, quedarán sujetas al régimen previsto en esta Ley y los demás ordenamientos aplicables.

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.



ocupe o habite el área de protección, existe una responsabilidad ambiental generalizada de proteger los servicios ambientales y los ecosistemas del sitio.

182. El régimen jurídico de las ANP no sólo incide en el ejercicio de derechos sino también en la distribución competencial entre los distintos órdenes de gobierno; en efecto, en términos del artículo 46 de la LGEEPA existen ANP que son competencia exclusiva de la Federación y otras que podrán ser competencia de los Estados, en términos de la legislación local correspondiente, esto siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos previstos por la Ley General.
183. Esto es, mediante el régimen de áreas naturales protegidas, el Ejecutivo Federal puede ordenar el territorio, en función del grado de conservación y representatividad de los ecosistemas, de sus servicios ambientales, de la vocación natural del terreno y su uso actual y potencial. De esta forma, las áreas naturales protegidas implican una delimitación de actividades territoriales, establecidas por el Ejecutivo Federal, a las cuales deben ceñirse los órdenes de gobierno que interactúan en ellas.
184. De lo anterior se desprende que, independientemente del régimen de propiedad al que esté sujeta la tierra, o bien, de la jurisdicción a la que corresponda originalmente el área, en un ANP *prevalecerá la función ecológica de la propiedad* en términos de los artículos 4, 25 y artículo 27 constitucionales. Dicho de otro modo, en un ANP el suelo tiene que destinarse, por mandato constitucional directo, a la conservación y el equilibrio ecológico, lo que implica que en estos

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

sitios se deben proteger de manera prioritaria los servicios ambientales de los ecosistemas en beneficio público y de equidad intergeneracional.

- 185.** De conformidad con el artículo 3, fracción II, y 44 de la LGEEPA las ANP son espacios en los que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, sujetos a un régimen jurídico especial de protección medioambiental. La vocación para prestar servicios ambientales que caracteriza a estas áreas justifica la imposición de un *régimen jurídico de protección reforzado* que imprime modalidades o limitaciones a sus posibles usos y aprovechamientos.
- 186.** El artículo 45 de la Ley General señala que el establecimiento de las áreas protegidas tiene por objeto, entre otros, preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas, y de los ecosistemas más frágiles, al igual que la utilidad de dichos ambientes en tanto factores que aseguran el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos; salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva; asegurar la conservación y el aprovechamiento sustentable [de los ecosistemas y biodiversidad] del territorio nacional.
- 187.** En particular, establece la obligación de preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial; proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio; proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos,

históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacional y de los pueblos indígenas.

188. A partir de las características de los ecosistemas, de su vocación para la conservación de la biodiversidad, se prevén diversos tipos de ANP —reservas de la biosfera, parques nacionales, monumentos naturales, santuarios— algunas de ellas, como se mencionó, son de competencia exclusiva de la Federación. Entre éstas se ubican las **áreas de protección de flora y fauna** como la que regula el programa de manejo y su resumen impugnado en la presente controversia constitucional<sup>77</sup>.
189. Las ANP de competencia federal se administran directamente por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la que a su vez nombrará un director experto en el campo que maneje directamente cada ANP; además, el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas funge como el órgano de consulta y apoyo a la Secretaría en la definición de la política aplicable a las ANP<sup>78</sup>.
190. Atendiendo al *principio de precaución*, cada ANP se divide a partir de sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos en diversas zonas y subzonas, que tienen objetivos diferentes en función de las características del área. La zonificación de las ANP es una estrategia técnica de planeación en función del grado de conservación y representatividad de sus ecosistemas, la vocación natural del terreno y su uso actual y potencial; la subzonificación se

---

<sup>77</sup> Artículo 46 de la LGEEPA

<sup>78</sup> Reglamento de la LGEEPA artículo 6; LGEEPA artículo 56 BIS.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

refiere al instrumento técnico y dinámico de planeación, establecido en el PM, utilizado para manejar las ANP con el fin de ordenar detalladamente las zonas núcleo y de amortiguamiento, previamente establecidas en la Declaratoria correspondiente<sup>79</sup>.

**191.** Las *zonas núcleo* representan las áreas con mayor nivel de protección dentro de un ANP, pues tienen como principal función la preservación de los ecosistemas. Se subdividen en subzonas de protección y de uso restringido<sup>80</sup>. En estas áreas —zonas núcleo— queda expresamente prohibido descargar contaminantes en el suelo o en el agua; interrumpir flujos hidráulicos; realizar actividades cinegéticas o de aprovechamiento de las especies de flora y fauna e introducir ejemplares exóticos u organismos genéticamente modificados<sup>81</sup>.

**192.** Las *zonas de amortiguamiento*, en cambio, se orientan a actividades de aprovechamiento que conduzcan al desarrollo sustentable. Estas áreas se dividen en subzonas de preservación, de uso tradicional, de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de los ecosistemas, de aprovechamiento especial, de uso público, de asentamientos humanos y de recuperación.

### **193. C. Áreas de Protección de Flora y Fauna.**

**194.** Las áreas de protección de flora y fauna se caracterizan por ser aquellas ANP que contienen hábitats de cuyo equilibrio y

---

<sup>79</sup> Artículo 3, fracción XXXVIII y XXXIX y artículo 47 Bis LGEEPA

<sup>80</sup> Artículo 47 Bis de la LGEEPA

<sup>81</sup> Artículo 49 de la LGEEPA

preservación dependen especies de flora y fauna silvestre; precisamente atendiendo a lo anterior, la LGEEPA hace mención especial sobre la relación que existe entre la regulación de estas áreas y la Ley General de Vida Silvestre, la Ley de Pesca y otras aplicables a las especies de flora y fauna<sup>82</sup>.

195. En las áreas de protección de flora y fauna sólo se permitirá la realización de actividades relacionadas con la preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio, investigación y aprovechamiento sustentable de las especies de flora y fauna, también se podrán realizar actividades de educación y difusión en la materia.
196. La LGEEPA determina que podrá existir aprovechamiento de los recursos naturales a las comunidades que ahí habiten al momento de la declaratoria respectiva; no obstante, está sujeto a las posibilidades del área de conformidad con los estudios respectivos, las normas oficiales mexicanas y los usos de suelo que se determinen en la declaratoria respectiva, es decir, el aprovechamiento de los recursos naturales está sujeto a la función ecológica de la propiedad.
197. Las áreas de protección de flora y fauna son de aquellas ANP competencia de la Federación que deberán ser establecidas mediante una Declaratoria expedida por el Ejecutivo Federal; esto, conforme al principio de precaución, habrá de realizarse con base en

---

<sup>82</sup> Artículo 54 de la LGEEPA

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

estudios que justifiquen la protección de la biodiversidad a partir de la declaratoria respectiva<sup>83</sup>.

**198.** Una vez establecida un ANP de este tipo, de conformidad con el artículo 62 de la LGEEPA, sólo podrá ser modificada su extensión y, en su caso, los usos de suelo permitidos o cualquier de sus disposiciones, por la autoridad que la haya establecido, siguiendo las mismas formalidades previstas en la ley para la declaratoria respectiva.

**199.** Atendiendo al *principio de progresividad* en materia ambiental, esta Primera Sala desprende que estas modificaciones a las que alude dicho precepto no podrán retroceder en el nivel de protección ya alcanzado. Es decir, la atribución de modificación a cargo de la autoridad que estableció un ANP debe entenderse exclusivamente con el objeto de elevar el régimen de protección establecido originalmente pues, de lo contrario, se vulneraría directamente la prohibición de no regresión, así como el principio de equidad intergeneracional.

### **200. D. Programas de manejo de las Áreas Naturales Protegidas.**

**201.** De conformidad con el artículo 65 de la LGEEPA y el artículo 3, fracción XI, de su Reglamento, cada una de las áreas naturales protegidas de competencia federal debe contar con un programa de manejo, el cual constituye el "instrumento rector de planeación y regulación que establece las actividades, acciones y lineamientos

---

<sup>83</sup> Artículo 57 y 58 de la LGEEPA

básicos para el manejo y la administración del área natural protegida respectiva".

- 202.** Un programa de manejo incluye una descripción detallada del sitio y sus características, y especifica las políticas y estrategias de conservación y usos, a través del establecimiento de actividades permitidas, acciones y lineamientos básicos para el manejo y la administración de las áreas.
- 203.** Para la Elaboración de los Programas de Manejo de las ANP competencia de la Federación, publicado por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, estos documentos deben contener lo siguiente:
- a. Caracterización y descripción del entorno biofísico y socioeconómico;
  - b. Diagnóstico y problemática del área protegida con base en la evaluación del desarrollo socioeconómico local, municipal y regional;
  - c. Planeación, derivada de los procesos de diagnóstico y participación social a partir de las cuales se establecen las líneas de acción para lograr los objetivos del área protegida organizados en subprogramas de conservación directa e indirecta;
  - d. Zonificación, generada a partir de la evaluación de las características biológicas, ecológicas y del uso del territorio (terrestre, dulceacuícola, marino, costero e insular), así como los ordenamientos territoriales vigentes; v) Reglas Administrativas, que definen los elementos normativos derivados del decreto de establecimiento del área protegida,

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

de la categoría, la LGEEPA, el RANP y las Normas Oficiales Mexicanas aplicables, entre otras, para regular las actividades que se desarrollen en el área protegida; y

e. Evaluación de la integración funcional del sistema.

**204.** Precisamente atendiendo a la función ecológica de la propiedad y a la luz del principio de precaución, se determina que una vez efectuada la correspondiente revisión integral del sitio sujeto a protección, el programa de manejo tiene por finalidad que se plantee un aprovechamiento adecuado de sus recursos, identificar tanto las necesidades de conservación, como las zonas óptimas para el desarrollo de distintos tipos de actividades, al igual que establecer metas y objetivos medibles, incorporando un marco legal que permita la generación de estrategias que logren la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, así como la promoción de la calidad de vida y bienestar de la población, con énfasis en las comunidades rurales y originarias asentadas dentro o en los alrededores de estas áreas.

**205.** Estos instrumentos de política ambiental se caracterizan por su nivel de especificidad, pues detallan las modalidades de aprovechamiento de los recursos naturales a través de la delimitación, extensión y ubicación de las zonas y sub-zonas establecidas y señaladas en la declaratoria de ANP; además, definen las actividades permitidas, las prohibidas y las incompatibles dentro de cada área previamente establecida en la Declaratoria de ANP.

**206.** Por lo que hace a las actividades permitidas, corresponde también a los programas de manejo establecer con precisión el número de



usuarios permisibles respecto a cada tipo de actividad con base en la capacidad de carga del área y la zonificación, atendiendo a la vocación natural y a las características propias de cada una de ellas; es decir, una vez más, atendiendo a la función ecológica de la propiedad, los programas de manejo definen la densidad e intensidad de las actividades que se pueden realizar en cada zona del ANP.

**207. El caso del Área Natural Protegida denominada “Yum Balam”.**

**208.** En este apartado se presenta una descripción de las características que definen los ecosistemas y servicios ambientales del ANP “Yum Balam”, así como de la regulación nacional e internacional aplicable.

**209.** El Área de Protección de Flora y Fauna (APFF) Yum Balam se estableció mediante Decreto Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de junio de 1994, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Estado de Quintana Roo, con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas.

**210.** Está integrada por un polígono general, que presenta ecotonos y ecosistemas con una gran biodiversidad neotropical, con especies endémicas, amenazadas y en peligro de extinción. El paisaje lo dominan selvas tropicales medianas, bajas y bajas inundables; bosques de manglar chaparro o mangle rojo; esteros; grandes zonas inundables; lagunas como la laguna Conil; mares someros que la limitan al norte y al este, así como zonas de selva que tienen una influencia importante en los ecosistemas estuarinos del área natural protegida "Ría Lagartos".

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

211. Yum Balam es el hábitat de diversas especies. Aves como la caguama y la lora, el flamenco americano, el jabirú, la espátula rosada, el zopilote rey, el halcón peregrino, el pavo ocelado, el hocofaisán, el charrán mínimo, el tucán pico de canoa, el colibrí tijereta mexicano; así como mamíferos como la subespecie de tlacuachillo dorado, el mono araña y el aullador, el oso hormiguero, el cacomixtle tropical, el jaguar, el puma, el ocelote, el tigrillo, el jabalí de labios blancos, el venado temazate, y el manatí, mismos que, de conformidad la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, son especies en riesgo.
212. Del *amicus curiae* recibido, esta Primera Sala desprende que esta APFF es un sitio de conservación con múltiples ecosistemas terrestres, costeros y marinos y que sus ecosistemas van desde selvas, sabanas, cenotes, lagunas y dunas costeras, hasta manglares, pastos marinos y arrecifes coralinos que brindan diversos *servicios ambientales* de regulación climática; conservación de los ciclos hidrológicos; fijación de nitrógeno; formación de suelo; captura de carbono; control de la erosión; polinización; control biológico de plagas y degradación de desechos orgánicos, que mantienen la biodiversidad y la producción de bienes tales como alimento, agua, madera, combustibles y fibras aprovisionamiento de alimentos y compuestos genéticos<sup>84</sup>.
213. En dos mil tres esta área fue incluida dentro de la lista de humedales de importancia internacional, *Convenio de Ramsar* —del que México es parte— lo que hace patente la relevancia ecológica, no solo

---

<sup>84</sup> Amicus curiae, página 5.

nacional, sino mundial del área. Como Sitio Ramsar, Yum Balam tiene una cobertura vegetal de 32% de manglares, dunas costeras, sabanas, selvas baja y mediana; el 67% corresponde a aguas marinas y costeras con pastos marinos, en tanto que el resto de la superficie a las actividades agropecuarias por 0.33%; núcleos de población por 0.14% y un 0.17% sin cobertura vegetal.

214. Yum Balam protege alrededor del 90% de las aves endémicas de la Península de Yucatán, quedando incluidas algunas como el pavo ocelado (*Agriocharis ocelata*), la codorniz yucateca (*Colinus nigrogularis*), flamencos (*Phoenicopterus ruber*) entre otras, así como dos especies de delfines de sistemas lagunares y el manatí del Caribe (*Trichechus manatus*). También habita el tiburón martillo (*Sphyrna lewini*) especie en peligro por la lista roja de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), mantas gigantes (*Manta ubirostris*) y de raya águila (*Aetobatus narinari*) que comparten el mismo territorio marino. El área cuenta, además, con una amplia variedad de recursos pesqueros, como grandes bancos de sardinas que son el alimento de aves marinas que anidan en Yum Balam, Isla Contoy y Ría Lagartos<sup>85</sup>.
215. Yum Balam también está reconocida como un elemento de la *Convención Interamericana para la Protección y Conservación de Tortugas Marinas* (CIT) pues en sitio habitan especies de tortugas marinas que desarrollan parte de su ciclo de vida en las costas de Isla Grande, Isla Chica y el poblado de Holbox. A través de dicho instrumento internacional México asumió el compromiso de tomar acciones, entre las que se encuentran la restricción de actividades

---

<sup>85</sup> *Ídem*, página 5

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

humanas que puedan afectar gravemente a las tortugas, en favor de estas especies y de sus hábitats construyendo un esquema multilateral de cooperación entre los Estados Parte<sup>86</sup>.

216. El APFF en cuestión también se regula por el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, *Convenio de Cartagena*, a través del cual México se obliga a la protección del medio marino, específicamente, a prevenir, reducir y controlar la contaminación marítima causada por diversas fuentes como buques, vertimientos, fuentes terrestres, explotación de fondos marinos y descargas atmosféricas. Aunado a lo anterior, se asume la responsabilidad de proteger los ecosistemas vulnerables y el hábitat de especies amenazadas o en peligro de extinción, esto específicamente, a través del establecimiento de zonas protegidas<sup>87</sup>.
217. También se ha de considerar que los humedales costeros como los que se encuentran en Yum Balam son ecosistemas cuyos servicios ambientales merecen especial protección a la luz del *Convenio Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático* cuyo objetivo principal es lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero; los humedales costeros retienen los gases de efecto invernadero por lo que mitigan significativamente los impactos del cambio climático<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, artículo IV c

<sup>87</sup> Convención para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, artículos 4 a 10.

<sup>88</sup> Sobre los servicios ambientales que prestan los humedales costeros, véase el Manual de la Convención de Ramsar, Guía para la Convención sobre los Humedales, 1971.

- 218.** Esta Primera Sala ya ha reconocido<sup>89</sup> que la protección de los humedales es una prioridad nacional e internacional que ha llevado a nuestro país a emitir una estricta regulación de este ecosistema; la Ley General de Vida Silvestre —artículo 60 Ter— prohíbe la remoción, relleno, trasplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural, etcétera, exceptuando de dicha prohibición aquellas obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.
- 219.** En congruencia con lo anterior, la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, determina que el mangle rojo (*Rhizophora mangle*), el mangle negro (*Avicennia Germinans*) y el mangle blanco (*Laguncularia Racemosa*) son especies amenazadas y la diversa NOM-022-SEMARNAT-2003 establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentables y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar, también reconoce los múltiples servicios ambientales que estos ecosistemas prestan en beneficio de las personas, en tanto indica que los humedales costeros se caracterizan por sus funciones hidrológicas, de contigüidad, de regulación climática, de estabilización costera, de producción primaria que mantiene la biodiversidad marina y terrestre que depende de ellos.
- 220.** Esta Primera Sala pone de relevancia que el área que comprende el APFF Yum Balam es considerada de alto riesgo por diversos

---

<sup>89</sup> Amparo en revisión 307/2016

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

motivos —acidificación de los océanos, incremento del nivel del mar, huracanes, sequías, inundaciones, entre otros— de manera que los ecosistemas costeros que componen el área enfrentan un riesgo de pérdida de hábitat<sup>90</sup>.

221. Aunado a lo anterior, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) reporta que las pequeñas áreas pecuniarias existentes en el APFF en cuestión son las más críticas debido a los incendios forestales que se presentan en la región. En dos mil ocho se detectó un incendio con tamaño aproximado de 18 hectáreas que afectó zonas de preservación donde la alteración de los ecosistemas ha sido muy poca<sup>91</sup>.
222. En el *amicus curiae* presentado ante este Tribunal se refiere que otra fuente de amenaza del área es el turismo masivo que provoca la degradación de los humedales costeros y selvas adyacentes a las costas, restringiendo el flujo de agua a los ecosistemas de humedales costeros.
223. En particular se señala que la principal amenaza de Yum Balam es el interés de crear dentro del área de protección un proyecto megaturístico de 21 mil cuartos de hotel, más carreteras, puentes, dragado para canales de navegación de embarcaciones, entre otra infraestructura de servicios urbano-turísticos. Lo anterior con

---

<sup>90</sup> *Ídem*, página 8

<sup>91</sup> Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Proyecto GR011, Atención de incendios en el Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, consulta en <http://www.conabio.gob.mx/institucion/proyectos/resultados/InfGR011.pdf>

proyecciones de incremento poblacional de 2 mil habitantes a 240 mil, lo que implica la creación de un nuevo centro de población<sup>92</sup>.

224. Se estima que dicho proyecto tendría, como mínimo, impacto en las zonas de manglares debido al cambio de uso de suelo por infraestructura; los arrecifes de coral registran ya impactos por el turismo —actividades de buceo y esnórquel— así como por impactos de embarcaciones y uso de anclas; los cuerpos de agua están amenazados por las descargas de aguas residuales no tratadas. Además, se refieren impactos y amenazas socioambientales con impacto en el sector pesquero, en la migración y en el crecimiento poblacional, en las economías locales, así como en grupos vulnerables y de género<sup>93</sup>.

## II.

### Estudio de los Conceptos de Invalidez

#### 225. I. Primer concepto de invalidez

226. En el primer concepto de invalidez, el Municipio actor aduce, *en esencia*, que el Programa de Manejo del APFF Yum Balam, y su resumen, invade sus competencias de conformidad con el artículo 115 constitucional, fracción V, incisos a), d), f), g)<sup>94</sup>. Argumenta que

---

<sup>92</sup> Amicus curiae, página 9

<sup>93</sup> *Ídem*, página 12

<sup>94</sup> **Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

le corresponde, en *forma exclusiva*, aprobar y administrar la zonificación y planear el desarrollo urbano en el área, además de elaborar y aplicar los programas de ordenamiento ecológico municipales; siendo así, sostiene que el Programa de Manejo impugnado *sobrerreguló* estas actividades al precisar, entre otras, el tipo de construcciones que se pueden llevar a cabo, prohibir la alteración de flujos hidrológicos y la construcción de cierto tipo de infraestructura, así como restringir el desecho de residuos, invadiendo —a su parecer— las competencias municipales constitucionales.

227. Sostiene que, de un análisis conjunto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente (LGEEPA) y la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) se desprende que la facultad de la Federación en *materia de zonificación* en las áreas naturales protegidas debe interpretarse de forma restrictiva en función de los fines del área en cuestión, de manera que, al ser el Municipio el orden de gobierno que conoce de manera directa las necesidades de la zona, a éste corresponde delimitar, por ejemplo, el lugar donde deben construirse los helipuertos, o bien, definir el tipo de infraestructura a realizar.

---

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;



228. Argumenta que de conformidad con la LGEEPA sólo al Municipio corresponde *regular los usos de suelo fuera de los centros de población* a través los programas de ordenamiento ecológico, de manera que el Programa de Manejo impugnado vulnera sus atribuciones al regular el uso de suelo en el área natural protegida en cuestión.

**229. El concepto de invalidez es infundado.**

230. En congruencia con los apartados previos de la presente sentencia, el conflicto competencial que aquí se plantea entre las atribuciones del Municipio en materia de uso de suelo y zonificación, y las diversas en materia medioambiental que corresponden a la Federación en un área de protección de la biodiversidad como lo es Yum Balam, se abordará a partir de un *enfoque de desarrollo sustentable* conforme al cual el medio ambiente y el desarrollo conforman una unidad indisoluble que se rige por el principio de transversalidad.

231. Se reitera lo sostenido por este Tribunal a lo largo de la presente sentencia en el sentido de que, las atribuciones municipales en términos del artículo 115 constitucional, fracción V, para administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, así como para controlar el uso de suelo, otorgar licencias de construcción y elaborar programas de ordenamiento territorial, deberán de interpretarse *siempre* atendiendo a los principios jurídicos medioambientales. La única forma de lograr un desarrollo sustentable que vele por la función ecológica de la propiedad es perseguir, no sólo un objetivo económico del desarrollo, sino

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

priorizar los fines ecológicos tendentes a la preservación de los recursos naturales.

232. Cabe precisar que la invasión de competencias que aquí se alega se da en el marco de un régimen jurídico de protección medioambiental muy específico, pues se refiere a un sitio de conservación de la biodiversidad, en este caso, un Área de Protección de Flora y Fauna.
233. Un enfoque de sustentabilidad —como el que mandata el texto constitucional— exige que cualquier autoridad vele, en todo momento, porque el desarrollo de hoy no comprometa las necesidades de las generaciones futuras—principio de equidad intergeneracional— sin embargo, en las áreas de conservación de la biodiversidad, esta obligación es *reforzada*, pues estos ecosistemas son fuente clave de servicios ambientales para las generaciones presentes y futuras, a nivel local y global.
234. El APFF Yum Balam, como se ha dado cuenta ya, es un área del territorio nacional que, por las características particulares de sus ecosistemas, tiene una vocación ecológica para la prestación de muy diversos servicios ambientales.
235. Esta Primera Sala pone de relieve que el territorio regulado por el Programa de Manejo impugnado ha sido reconocido, no sólo a nivel nacional, sino también internacional, como un sitio de conservación clave para la biodiversidad global, por lo que el análisis competencial que se haga en esta instancia atenderá a la más alta exigencia de

protección medioambiental de conformidad con los principios jurídicos medioambientales.

236. Para estar en aptitud de atender puntualmente al planteamiento hecho valer por el Municipio actor, esta Primera Sala establecerá, primero, el sistema de concurrencias en materia de protección al ambiente y asentamientos humanos; después determinará cuál es el régimen jurídico del área de conservación de Yum Balam conforme al cual se emitió el Programa de Manejo impugnado; habiendo definido lo anterior, será posible justificar porque no asiste razón al Municipio actor cuando aduce que dicho Programa *sobrerreguló* aspectos de su competencia.

**237. A. Sistemas concurrentes en materia de protección al medio ambiente y asentamientos humanos.**

238. Como se vio en párrafos previos, la regulación nacional en materia de protección al medio ambiente y asentamientos humanos se ha desarrollado en congruencia al principio de transversalidad que mandata el desarrollo sustentable previsto en el artículo 25 constitucional. En efecto, los sistemas de competencias concurrentes que se establecen en ambas materias mantienen una homogeneidad material o sustantiva en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional en relación con la conservación de los recursos naturales y la función ecológica de la propiedad.

239. En orden temporal, por virtud de la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, el constituyente agregó al artículo 73

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

fracción XXIX, el inciso C, estableciendo que los *asentamientos humanos* se regularan de manera concurrente; la Constitución prevé expresamente que esta materia tiene por objeto cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, es decir, con la función ecológica de la propiedad.

240. Siguiendo esta línea de sustentabilidad en materia de asentamientos humanos, en dicha reforma se modificaron además los artículos 27 y 115 constitucionales, esto, a partir de la consideración de que el fenómeno de los asentamientos humanos incide en muy diversas materias, entre ellas, la protección del medio ambiente. De la exposición de motivos se desprende la intención del constituyente de articular un sistema que respondiera de manera integral a la problemática de desarrollo urbano a través de la incorporación de los tres órdenes de gobierno.

241. El veintiséis de mayo de ese mismo año, fue publicada la *Ley General de Asentamientos Humanos*, cuyas disposiciones tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

242. Posteriormente —en mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos ochenta y cuatro— esta Ley General fue modificada a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115, fracción V, constitucional en las que se estableció la competencia a cargo de los municipios para que:

- a) Formulen, aprueben y administren la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participen en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participen en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán ser acordes con los planes generales de la materia;
- d) Autoricen, controlen y vigilen la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia y jurisdicción territorial;
- e) Intervengan en la regularización de la tenencia de la tierra; (vi) otorguen licencias y permisos para construcciones;
- f) Participen en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- g) Celebren convenios para la administración y custodia de las zonas federales; y
- h) Expidan, en lo conducente, los reglamentos y disposiciones administrativas que fuesen necesarios.

243. En la misma línea, como se refirió supra, por virtud de la reforma de diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, se adicionó al artículo 73 fracción XXIX, el inciso G, previendo que la *materia de protección al medio ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico* se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente; por virtud de esta misma reforma se incorporó

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

al párrafo tercero del artículo 27 constitucional, precisamente, el mandato de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

244. El veintiocho de enero de mil novecientos ochenta y ocho, fue publicada la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, cuyas disposiciones tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de Gobierno para la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país.

245. Como se ve, tanto en materia de protección al medio ambiente, como de asentamientos humanos, las competencias se establecen a través de una ley general, ambas con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, se prevén elementos materiales de referencia y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno<sup>95</sup>.

246. La homogeneidad material que irradia ambas materias se ancla, entre otros, en los objetivos establecidos en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, mismo que vale la pena reiterar:

“[...]

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

---

<sup>95</sup> Véase controversia constitucional 31/2010, página 40.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de 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.”

247. Se reitera, la función ecológica de la propiedad prevista en el texto constitucional citado es la base del desarrollo sustentable que mandata el diverso artículo 25 constitucional que reconoce que el desarrollo nacional está indisolublemente vinculado con el medio ambiente; en el apartado constitucional en cita, si bien no se alude expresamente a la sustentabilidad, lo cierto es que se concibe su esencia a partir de la interconexión entre el desarrollo urbano, los asentamientos humanos y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

248. Es jurisprudencia del Tribunal Pleno que, tanto la Ley General de Asentamientos Humanos, como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente establecen sistemas concurrentes para los tres órdenes de gobierno que habrán de propiciar el *desarrollo sustentable*. En efecto, la primera ley habrá de fijar las normas para que los tres órdenes de gobierno regulen los

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

asentamientos humanos y el desarrollo sustentable de los centros de población y, la segunda, también propiciará el desarrollo sustentable a través de la protección y de la restauración del equilibrio ecológico<sup>96</sup>.

249. Además, el Tribunal Pleno ha dado cuenta ya de que ambas materias deben interpretarse en el contexto normativo del sistema general de planeación del desarrollo nacional; tanto la Ley General de Asentamientos Humanos —artículo 11— como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente —artículo 20 Bis— se refieren al Sistema Nacional de Planeación Democrática.<sup>97</sup>

250. De lo anterior, esta Sala concluye que el diseño normativo de ambas materias refuerza la consideración antes expuesta en el sentido de que, de conformidad con el mandato constitucional y convencional, el desarrollo nacional, en específico, el desarrollo urbano y los asentamientos humanos no pueden entenderse aislados de la protección al medio ambiente. Por el contrario, la transversalidad que se deriva tanto del artículo 25 constitucional —desarrollo sustentable— como del diverso 27 —función ecológica de la propiedad— obliga a interpretar que ambas materias están indisolublemente vinculadas, de manera que el desarrollo nacional, como desarrollo sustentable, se rige por todos los principios medioambientales.

---

<sup>96</sup> Tesis Época: Décima Época. Registro: 160856. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1

Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 38/2011 (9a.). Página: 288

<sup>97</sup> Véase controversia constitucional 31/2010



251. Lo anterior implica que las atribuciones en materia de desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a cargo de los municipios de conformidad con el artículo 115, fracción V, no sólo tienen una función social y económica, sino también ecológica, misma que exige que su interpretación sea de conformidad con el principio de transversalidad medioambiental<sup>98</sup>.
252. Esta Sala resalta lo dispuesto en el último párrafo de la fracción V del artículo 115 constitucional que refiere expresamente que la expedición de reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para el ejercicio de las atribuciones municipales ahí previstas deberá de ser de conformidad con el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, esto es, atendiendo a la función ecológica de la propiedad.
253. En este punto cobra aplicación la jurisprudencia del Tribunal Pleno que establece que las atribuciones municipales en materia de asentamientos humanos, específicamente para formular, aprobar y administrar la zonificación y los programas de desarrollo urbano no son definitivas ni exclusivas pues, al igual que la materia de protección al medio ambiente, está sujeta al mandato de optimización establecido en las leyes correspondientes<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> Véase caso IBAMA c. Municipio de Pitimbu y otros, Recurso especial N° 1.782.692-pb (2018/0268767-7)

<sup>99</sup> Época: Décima Época. Registro: 160856. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 38/2011 (9a.). Página: 288

*FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.*

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

254. Una aproximación de desarrollo sustentable en términos, no sólo del artículo 25 constitucional, sino también del tercer párrafo del artículo 27 constitucional, obliga a esta Primera Sala a interpretar que las atribuciones en materia de protección del medio ambiente y equilibrio ecológico y aquellas relativas a los asentamientos humanos y ordenamiento territorial no se contraponen, por el contrario, a partir de una perspectiva de sustentabilidad, convergen.
255. Lo anterior implica que el ejercicio de las competencias en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano a cargo de los Municipios tiene que ser, no sólo coherente con el equilibrio ecológico, sino tendente a favorecer y promover la función ecológica de la propiedad. Sin equilibrio ecológico, sin recursos naturales, no hay desarrollo, ni territorio que urbanizar. La función ecológica de la tierra es *presupuesto* para su función social y económica.
256. Un entorno natural que propicie y permita el desarrollo urbano es indispensable para el ejercicio de las atribuciones municipales en términos de la fracción V, del artículo 115 constitucional; conforme a esta lógica, dichas competencias municipales habrán de estar encaminadas siempre, en primer orden, a conservar los recursos naturales y, a partir de ahí, ejercer sus atribuciones de zonificación, planes de desarrollo urbano y uso de suelo, entre otras, a la luz del concepto de desarrollo sustentable.
257. **B. Régimen jurídico del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam.**

258. Como se desarrolló en apartados previos, un APFF es un tipo de ANP que se caracteriza por contener hábitats de cuyo equilibrio y preservación dependen especies de flora y fauna; precisamente, atendiendo a su vocación ecológica, la LGEEPA —artículo 54— prevé que en estas áreas de protección de flora y fauna sólo se permite la realización de ciertas actividades relacionadas con la preservación, repoblación, refugio y aprovechamiento sustentable.
259. Los sitios de conservación de la biodiversidad, como el APFF que nos ocupa, encuentran asidero constitucional en el artículo 27 que, como se ha referido ya, en su párrafo tercero, establece que la Nación tendrá en todo tiempo la atribución de imponer las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio de la sociedad, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación con el objeto, no sólo de distribuir la riqueza pública, sino también de cuidar su conservación.
260. Atendiendo a este mandato constitucional, el aprovechamiento de los recursos naturales en un APFF dependerá de *“las posibilidades del área de conformidad con los estudios respectivos, las normas oficiales mexicanas y los usos de suelo que se determinen en la declaratoria respectiva”*<sup>100</sup> esto es, como en cualquier ANP, en un APFF prevalecerá la **función ecológica de la propiedad** de conformidad con el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, misma que justifica la imposición de modalidades y limitaciones a los posibles usos y aprovechamientos del suelo.

---

<sup>100</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio ambiente, artículo 54

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

261. En congruencia con lo anterior, el Decreto que declara APFF a la región de Yum Balam especifica que la explotación y aprovechamiento de las aguas nacionales dentro del sitio se sujetarán a las normas oficiales mexicanas, al programa de manejo y a los convenios de concertación de acciones de protección que llegaran a celebrarse; los terrenos nacionales ahí ubicados están obligados a la conservación del área conforme a la LGEEPA, la Ley Agraria, el propio decreto, el Programa de Manejo y demás disposiciones aplicables y, finalmente, se aclara que los ejidatarios, propietarios y poseedores de predios ubicados en el área también están sujetos al régimen jurídico de protección medioambiental, esto, de conformidad con el principio *propter rem*<sup>101</sup>.
262. Del Decreto se desprende nítidamente que cualquier uso de la tierra en dicha área de conservación, independientemente del régimen de propiedad al que esté sujeta, deberá atender a su objetivo fundamental: ***proteger los ambientes naturales de la región, así como los ecosistemas más frágiles, asegurando los procesos evolutivos y el equilibrio ecológico en el área***<sup>102</sup>.
263. De conformidad con los artículos 57 y 58 de la LGEEPA, las APFF son de aquellas ANP competencia de la Federación que deberán de ser establecidas mediante una declaratoria expedida por el Ejecutivo Federal, conforme al principio de precaución, atendiendo a los estudios técnicos que justifiquen la protección de la biodiversidad.

---

<sup>101</sup> Decreto por el que se declara como área natural protegida de flora y fauna la región conocida como Yum Balam ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Estado de Quintana Roo, artículos décimo segundo y décimo sexto.

<sup>102</sup> Ídem artículo 45

264. Esto significa que, en el área conocida como Yum Balam, la Federación es competente, no sólo para regular el régimen de protección medioambiental a través de disposiciones generales y reglamentarias, sino *también* para administrar y vigilar el área, de conformidad con el objetivo de conservación y equilibrio ecológico en términos de dichas disposiciones.
265. Así, no obstante la jurisdicción del sitio conocido como Yum Balam corresponde originalmente al orden municipal, al decretarse un APFF es el Ejecutivo Federal el competente para, en acatamiento al tercer párrafo del artículo 27 constitucional, ordenar este territorio atendiendo a sus servicios ambientales y a la función ecológica del área.
266. En este sentido, el régimen del APFF implica una delimitación a las atribuciones territoriales del orden municipal que habrán de ceñirse, primero, a los lineamientos que para la protección del sitio determine el Ejecutivo Federal y, además, en términos de los artículos 57 y 58 de la LGEEPA, a la administración que el orden federal determine para el área en cuestión.
267. En efecto, al ser Yum Balam un área de protección de la biodiversidad competencia de la Federación, de conformidad con la fracción VIII del artículo 5 de la LGEEPA, corresponde a este orden de gobierno el establecimiento, regulación, administración y vigilancia del área, lo que se traduce en que, como se verá, las atribuciones del Municipio en términos del artículo 115 constitucional —fracción V, incisos a), d) f) y g), y último párrafo— están

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

delimitadas por el régimen específico de protección medioambiental y administración que defina la Federación a través de la LGEEPA, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley de Pesca, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, las disposiciones reglamentarias, las Normas Oficiales en la materia, la Declaratoria de ANP, el Programa de Manejo respectivo o cualquier otra disposición aplicable al régimen de protección medioambiental<sup>103</sup>.

**268.** Cabe reiterar que este régimen jurídico de protección medioambiental de las ANP —atendiendo al principio precautorio, in dubio pro aqua e in dubio pro natura— ordena el territorio comprendido dentro del área a partir de la *zonificación*, que se concibe como un instrumento técnico de planeación del territorio en función del grado de conservación y representatividad de los ecosistemas, la vocación natural del terreno y su uso actual y potencial<sup>104</sup>.

**269.** Esto es, como se dio cuenta en apartados previos de esta sentencia, de conformidad con el artículo 47 Bis de la LGEEPA, a partir de los elementos biológicos, físicos y socioeconómicos del área, las ANP se ordenan a partir de un esquema integral y dinámico que delimita el territorio en zonas y subzonas conforme a las cuales se definen las actividades que se pueden realizar en el ANP atendiendo, siempre, al fin de conservación del sitio.

**270.** En este sentido, a partir de lo previsto en la LGEEPA y en las Declaratorias de ANP, los programas de manejo como el impugnado

---

<sup>103</sup> LGEEPA, artículo 54

<sup>104</sup> LGEEPA, artículo 1, fracción XXXIX

cumplen con el objetivo primordial de regular la subzonificación de las ANP, esto con el fin de ordenar detalladamente las zonas núcleo y de amortiguamiento establecidas en las declaratorias correspondientes. En este tenor, estos instrumentos de planeación, por su propia naturaleza, especifican las modalidades de aprovechamiento y los usos de suelo en las ANP<sup>105</sup>.

271. Al respecto, el Programa de Manejo aquí impugnado prevé en su apartado 7, *Subzonificación y Políticas de Manejo*, una regulación de los usos y actividades permitidas en el APFF, esto, a partir del valor ambiental de los espacios, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales de las comunidades locales, las actividades realizadas actualmente por los pobladores locales, la información recabada sobre aspectos físicos y biológicos del área y los sitios críticos para la conservación de los ecosistemas y/o especies prioritarias.
272. El PM impugnado establece las siguientes subzonas: (i) de preservación de playas y dunas costeras de Isla Grande; (ii) de preservación de playas de Punta Mosquito; (iii) de preservación de humedales de Isla Grande e Isla Chica; (iv) de preservación Laguna Conil; (v) de preservación de humedales costeros; (vi) de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales porción marina; (vii) de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales arrecife Los Cuevones; (viii) de aprovechamiento sustentable de recursos naturales franja marina frente a Isla Grande; (xi) de aprovechamiento sustentable de recursos naturales Isla Grande; (x) de aprovechamiento sustentable de los recursos

---

<sup>105</sup> LGEPPA, artículos 1, fracción XXXIX y 47 Bis 1

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

naturales Laguna Conil; (xi) de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales Chiquilá Oeste; (xii) de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales fracturas de Holbox; (xiii) de asentamientos humanos Holbox; (xiv) de asentamientos humanos Chiquilá y, finalmente, (xv) de recuperación La Ensenada.

**273.** De la regulación prevista para cada subzona, este Tribunal advierte que el Programa de Manejo prevé distintos niveles de protección medioambiental atendiendo a la información disponible sobre las características del sitio; esto es, en las *subzonas de preservación* se regulan actividades esencialmente encaminadas a conservar las especies de flora y fauna que se pretenden proteger y se prohíbe cualquier actividad humana —extracción de material biológico o de vida silvestre, apertura de brechas, construcción de obra pública o privada, desecho de residuos— que pueda alterar los procesos naturales de los ecosistemas que se pretenden conservar o restaurar.

**274.** En las *subzonas de aprovechamiento* se permite, por ejemplo, el turismo de bajo impacto y el mantenimiento de infraestructura de apoyo para el turismo, como senderos piloteados; en algunas zonas existe la posibilidad de aprovechamiento forestal, ganadería y apicultura. Sin embargo, se mantiene la prohibición de afectar de cualquier manera los ecosistemas con actividades como: verter residuos, sonidos que alteren las poblaciones silvestres, explosivos, vehículos motorizados, alimentar a los ejemplares de vida silvestre, construcción de infraestructura salvo de tipo palafito, campos de golf, entre otras. El Programa precisa que estas limitaciones están

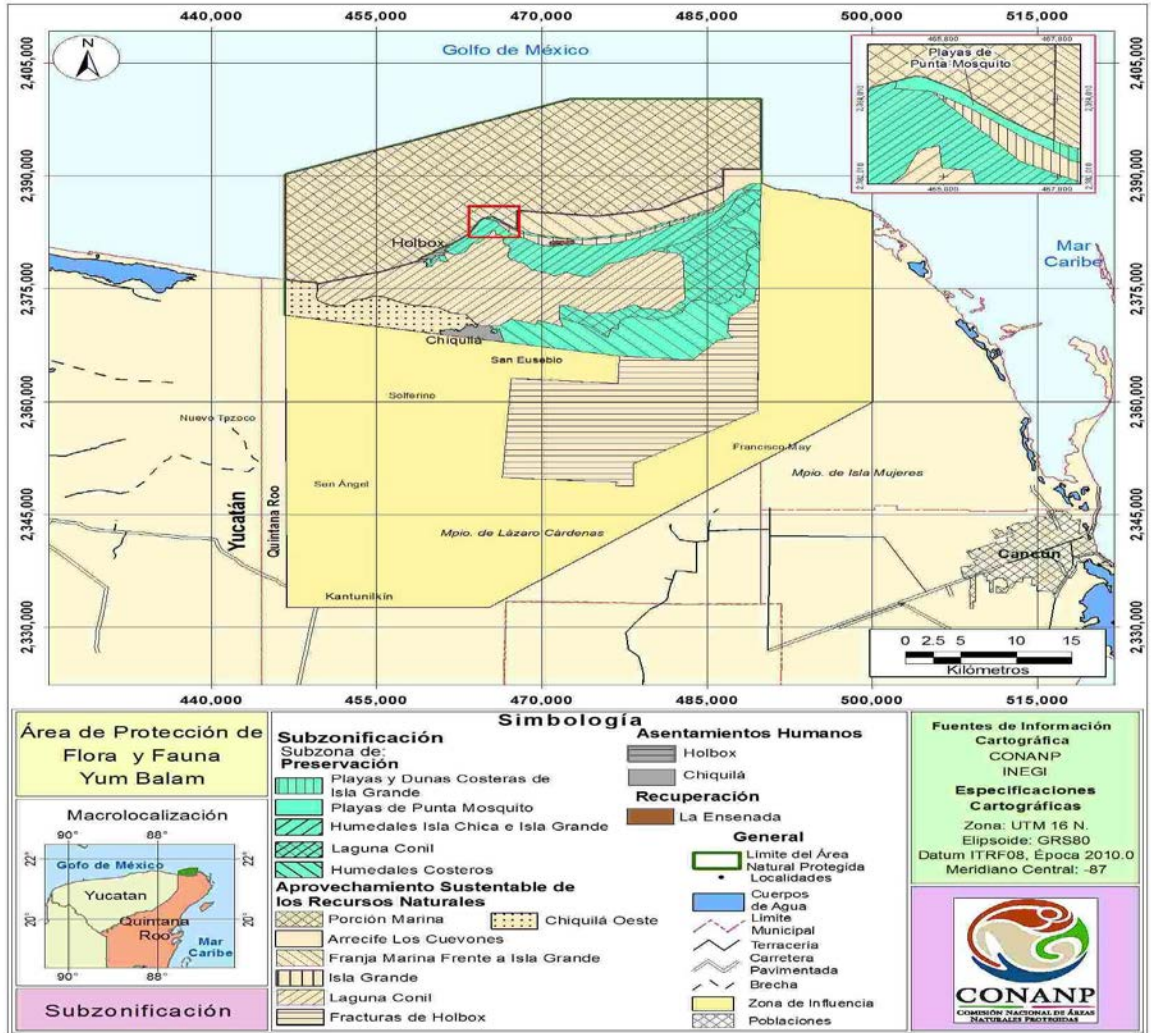


enfocadas a regular la coexistencia entre las actividades turísticas y los fines de conservación.

- 275.** En las *subzonas de asentamientos humanos* se establece la posibilidad de desarrollar servicios de hospedaje y servicios de apoyo a la comunidad de Holbox, estacionamiento y uso de vehículos motorizados, así como transporte de víveres. Las actividades no permitidas se refieren a la destrucción de los sitios de alimentación o anidación, refugio o reproducción de las especies de vida silvestre; establecimientos de sitios de disposición final de residuos; dragar o desviar flujos hidrológicos; modificar la línea de costa, entre otros.
- 276.** En la *subzona de recuperación* se establece un régimen de protección más riguroso, pues sólo se permiten actividades que reduzcan la acumulación de cargas combustibles, investigación y monitoreo, manejo forestal tendiente a la protección y restauración de los servicios ambientales del ecosistema.
- 277.** En el mapa que se inserta a continuación es posible ubicar las subzonas de conformidad con el Programa de Manejo que aquí se impugna:

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018**

**PLANO DE LOCALIZACIÓN Y SUBZONIFICACIÓN DEL ÁREA DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA YUM BALAM**



278. A partir de la ordenación territorial antes descrita, el Programa impugnado establece *Reglas Administrativas* cuya aplicación corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Entre otros aspectos, se prevé que las manifestaciones de impacto ambiental para el desarrollo de construcciones deberán sustentarse en estudios que contemplen las complejas características físicas, biológicas y ecológicas del APFF; especificaciones para las obras de toma de agua y descargas de agua; características de los helipuertos; altura máxima de las

edificaciones; pavimentación con materiales que posibiliten la infiltración de agua, así como límites a la actividad ocupación turística basados en el límite de cambio aceptable que mide los impactos de la actividad turística en el uso de los recursos y la generación de residuos<sup>106</sup>.

**279.** Se regulan las conductas de los visitantes, así como de los prestadores de servicios turísticos, en particular, de los hoteles. Se dispone la necesidad de contar con autorización de la Secretaría, por conducto de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, para realizar actividades turístico recreativas, de fotografía o filmación, así como de comercio; se regulan dichas actividades turísticas de conformidad con las normas oficiales mexicanas aplicables y atendiendo a las características físicas de las diversas áreas que integran Yum Balam<sup>107</sup>.

**280.** Las Reglas Administrativas del Programa de Manejo también consideran previsiones sobre la investigación científica; embarcaciones; usos y aprovechamientos de los recursos naturales del área; mantenimiento y especificaciones de la infraestructura permitida dependiendo de las subzonas antes descritas. También se prevén especificaciones sobre los asentamientos humanos en las zonas en que están permitidos.

**281.** Finalmente, se establece que la inspección y vigilancia de dichas reglas administrativas corresponde a la Secretaría por conducto de

---

<sup>106</sup> Véase página 163 a 181 del Programa de manejo impugnado

<sup>107</sup> Véase Reglas Administrativas del Programa de Manejo

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en coordinación con la Secretaría de Marina.

### **282. C. Atribuciones municipales en el marco del APFF Yum Balam.**

**283.** Esta Sala ha dado cuenta ya de que el régimen de protección medioambiental que se establece en un APFF como la de Yum Balam implica una delimitación de las atribuciones municipales de conformidad con el artículo 115 constitucional, pues estas áreas son de competencia federal por disposición expresa de la LGEEPA, en cumplimiento del mandato de preservación ecológica previsto en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional.

**284.** Lo anterior implica que las atribuciones municipales en materia de asentamientos humanos y medioambientales — zonificación y planes de desarrollo urbano, uso de suelo, otorgamiento de licencias y permisos para la construcción y establecimiento de reservas ecológicas —no son absolutas o irrestrictas, pues ante una declaratoria de un sitio de conservación de la biodiversidad de competencia de la Federación como el que nos ocupa, de conformidad con el principio *in dubio pro natura*, precaución, *propter rem* y equidad intergeneracional, es la Federación la que ejerce jurisdicción sobre el área, regulándola, administrándola y vigilándola de conformidad con la vocación ecológica de la propiedad, limitando el ejercicio de estas atribuciones municipales<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Similares consideraciones sostuvo el Tribunal Pleno en la diversa controversia constitucional 72/2008 en relación con el Parque Nacional Tulum.

285. De esta manera, **el orden municipal ejercerá sus competencias concurrentes de conformidad con el artículo 115 constitucional y las leyes generales en la materia, esto siempre y cuando éstas sean acordes al régimen de protección medioambiental que rige en el ANP**; por ejemplo, de conformidad con el artículo 20 Bis 5, fracción V, de la LGEEPA, los Municipios podrán emitir programas de ordenamiento ecológico locales en un ANP competencia de la Federación, sin embargo, dichos programas serán elaborados y aprobados en forma conjunta por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, los gobiernos estatales y los municipales<sup>109</sup>.
286. También existe un esquema de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno en un ANP competencia de la Federación en relación con las diversas autorizaciones que se otorgan, por ejemplo, para una obra en el sitio; de conformidad con el artículo 28, fracción XI, de la LGEEPA es competencia exclusiva de la Federación emitir la autorización en materia de impacto ambiental en caso de cualquier obra o actividad que se realice en un sitio de conservación de su competencia y que pudiera causar desequilibrio ecológico, o bien, rebasar las condiciones establecidas en las disposiciones aplicables al ANP. Ahora bien, lo anterior no nulifica el otorgamiento de los permisos, autorizaciones o licencias de competencia municipal, sin embargo, cualquier autorización a cargo de este orden de gobierno dependerá de que *previamente* se haya emitido la autorización de impacto ambiental por la Federación en términos de la normativa aplicable<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> LGEEPA, artículo 20 BIS 5, fracción 5.

<sup>110</sup> LGEEPA, artículo 35, BIS 3- Cuando las obras o actividades señaladas en el artículo 28 de esta Ley requieran, además de la autorización en materia de impacto ambiental, contar con autorización de inicio de obra; se deberá verificar que el responsable cuente con la autorización de impacto ambiental expedida en términos de lo dispuesto en este ordenamiento.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

287. A la par del ejercicio de atribuciones municipales de conformidad con el artículo 115, fracción V, delimitadas por el marco jurídico de protección medioambiental del que se ha dado cuenta, la LGEEPA prevé la posibilidad de participación del orden municipal en la *administración* de los sitios de conservación federales que se ubiquen en su territorio, esto, a partir de los acuerdos de coordinación que para tal efecto suscriban los gobiernos interesados.
288. En efecto, la LGEEPA determina que, una vez establecido el programa de manejo de las ANP de competencia federal, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales podrá suscribir, entre otras, con las autoridades municipales interesadas acuerdos de coordinación con el objeto de otorgar la administración del área conforme a la legislación aplicable<sup>111</sup>.
289. Precisamente atendiendo al mandato constitucional en el sentido de que en los sitios de conservación de la biodiversidad debe prevalecer la función ecológica de la propiedad, la LGEEPA precisa que quienes adquieran la responsabilidad de administrar las ANP —autoridades gobiernos locales, organizaciones sociales, comunidades indígenas, entre otros— están obligadas a sujetarse a las previsiones contenidas en dicha ley, los reglamentos, las normas oficiales mexicanas, los decretos y programas de manejo respectivos.

---

Asimismo, la Secretaría, a solicitud del promovente, integrará a la autorización en materia de impacto ambiental, los demás permisos, licencias y autorizaciones de su competencia, que se requieran para la realización de las obras y actividades a que se refiere este artículo.

<sup>111</sup> LGEEPA, artículo 47 y 67

- 290.** Esto es, si bien se establece la posibilidad de que la Federación convenga con otros órdenes de gobierno u organizaciones públicas, privadas o sociales interesadas en la traslación de la administración del área, lo cierto es que ésta se regirá, en todo momento, por el marco jurídico de protección medioambiental que se deriva del tercer párrafo del artículo 27 constitucional conforme al cual, en estas áreas del territorio nacional, debe prevalecer la protección y conservación de los ecosistemas y servicios ambientales.
- 291.** Aunado a lo anterior, la Federación habrá de supervisar y evaluar el cumplimiento de los convenios de concertación o acuerdos de coordinación, así como asegurarse de que las autorizaciones para la realización de actividades en el área de su competencia se sujeten a las disposiciones aplicables.
- 292.** En este sentido, el Reglamento de la Ley General regula dichos instrumentos de coordinación o concentración previéndose que éstos se pueden suscribir para administrar los sitios de conservación, o bien, para prevenir contingencias y para fines de investigación o educación ambiental. De las disposiciones reglamentarias se desprende que dichos convenidos habrán de contener un plan de trabajo en materia de política ambiental, conforme al cual se establezcan metas y objetivos, mecanismos de financiamiento, vigencia de los instrumentos, entre otras<sup>112</sup>.
- 293.** En congruencia con lo anterior, el Decreto de APFF Yum Balam establece que la administración, conservación, desarrollo y vigilancia

---

<sup>112</sup> Reglamento de la LGEEPA, artículos 31 a 36

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

del área queda a cargo del Ejecutivo Federal, no obstante, se refiere precisamente la atribución de la Secretaría de convenir la celebración de acuerdos de coordinación con el Gobierno del Estado de Quintana Roo, con la participación del Municipio de Lázaro Cárdenas, en determinadas materias.

- 294.** En su artículo tercero, el Decreto en cuestión establece la posibilidad de convenir la forma en que el gobierno estatal y municipal participen en la administración del área de protección Yum Balam. Se prevé que dichos instrumentos de coordinación también podrán coordinar las políticas federales aplicables al área, con aquellas del Estado y del Municipio, así como la elaboración del Programa de Manejo; el destino de los recursos para administrar el área; acciones de inspección, entre otras<sup>113</sup>.
- 295.** Precisado lo anterior, esta Sala resalta que, en el caso, no existe un acuerdo de coordinación del Municipio actor para la administración del área de protección de flora y fauna Yum Balam por lo que, atendiendo al marco legal y constitucional expuesto, en el ANP en cuestión las autoridades municipales desplegarán sus competencias concurrentes *delimitadas* al régimen de protección medioambiental previsto en la normativa aplicable como la LGEEPA, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General de Vida Silvestre, la Ley General de Cambio Climático, las Normas Oficiales Mexicanas, la Declaratoria de ANP, el Programa de manejo, o cualquier otra disposición de protección medioambiental que resulte aplicable.

---

<sup>113</sup> Decreto, artículo tercero



#### D. Conclusión

296. No asiste razón al Municipio actor cuando aduce que el Programa de manejo impugnado es inconstitucional por invadir sus competencias establecidas en el artículo 115, fracción V, incisos a), d) f) g) al *sobrerregular* aspectos en materia de zonificación, uso de suelo y permisos y licencias para construcciones.
297. El Municipio actor parte de la premisa incorrecta de que sus atribuciones territoriales en términos del precepto constitucional en cita se ejercen de forma “exclusiva” en el APFF Yum Balam; por el contrario, como se acaba de demostrar, es la Federación la que cuenta con la atribución de regular y administrar las áreas naturales de su competencia y las atribuciones municipales que aquí se alegan vulneradas están sujetas al régimen de protección medioambiental aplicable al área de protección de la biodiversidad.
298. En este sentido, se *insiste*, las competencias municipales de desarrollo urbano, asentamientos humanos y reservas ecológicas en términos del artículo 115, fracción V, constitucional se rige por la muy particular regulación que para las áreas naturales protegidas prevé la Constitución, la LGEEPA y demás ordenamientos jurídicos aplicables.
299. Esta Primera Sala estima necesario subrayar que en términos de diversos instrumentos internacionales —Informe Brundtland, Objetivos de Desarrollo del Milenio y Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica— México ha asumido la

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

responsabilidad internacional de promover y fomentar sitios de conservación de la biodiversidad como el APFF Yum Balam, lo cual cumple, además, con el mandato constitucional —artículos 4, 25 y 27— de conservar los recursos naturales, proteger el medio ambiente y preservar el equilibrio ecológico.

300. La adecuada regulación, administración y vigilancia de los sitios de conservación de la biodiversidad como Yum Balam son clave para hacer cumplir sus objetivos, y esto depende, fundamentalmente, de que exista un **enfoque de unidad ecosistémica**. Esto es, cualquier decisión que se tome en relación con el objetivo de conservación del sitio, sin importar la materia o el orden de gobierno al que corresponda originalmente, debe partir de la consideración de que Yum Balam es una unidad ecológica que no puede regularse, administrarse, ni vigilarse de manera fraccionada.
301. El régimen de competencia federal que se ha descrito —el poder de dirección que se le otorga a este orden de gobierno— cumple con el objetivo de proteger el APFF como unidad ecológica. En este sentido, se justifica la imposición de un sistema de protección medioambiental reforzado que delimite las competencias territoriales del orden municipal con el objeto de mantener una coherencia regulatoria y administrativa que garantice una protección del área como unidad ecosistémica.
302. Lo anterior es, además, acorde al principio precautorio, pues tanto de la Declaratoria de APFF, como del Programa de Manejo impugnado, se desprende que la autoridad federal, precisamente ante la advertencia de que el área conocida como Yum Balam

reviste una importancia significativa para la conservación de la biodiversidad y la prestación de servicios ambientales a la luz de la información científica disponible, así como que es un área de alto riesgo —incendios forestales, fauna en peligro de extinción, acidificación del océano, sequías — ejerció su competencia de declarar el sitio como APFF y regularlo, administrarlo y vigilarlo conforme a los más altos estándares de protección medioambiental.

**303.** A través de la definición de este sitio de conservación de la biodiversidad y de su regulación conforme al Programa impugnado, el Estado Mexicano cumple también con el principio de progresividad en materia ambiental conforme al cual, una vez que se prevé un determinado régimen de protección medioambiental, las autoridades están vedadas a retroceder en el nivel de protección del mismo; a través de la emisión del instrumento de gestión ecológica cuya constitucionalidad aquí se cuestiona, el gobierno federal continuó y precisó el marco de conservación —previamente regulado en el Decreto— necesario para asegurar la función ecológica de la propiedad en Yum Balam.

**304.** Es por lo anterior que esta Sala concluye que no asiste razón al Municipio actor cuando manifiesta que el Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, invade el ámbito de su competencia prevista en los incisos a), d), f) y g) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**305. II. Segundo y décimo octavo conceptos de invalidez.**

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

306. En el segundo y décimo octavo conceptos de invalidez, el Municipio actor aduce que el Programa impugnado se emitió sin tomarlo en cuenta, imposibilitando así el desarrollo integral de la comunidad y la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad.
307. Argumenta que se invadieron sus competencias constitucionales concurrentes contenidas en los incisos a) c) d) y g) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución, ya que el Programa de Manejo impugnado se emitió sin respetar el derecho de participación del Municipio, específicamente, del Presidente Municipal como miembro del Consejo Asesor del ANP de Yum Balam.
308. Señala que de los artículos 47, 58, 65 de la LGEEPA, así como los diversos 17, 18, 19 y 20 del Reglamento de esa Ley en materia de ANP, se infiere la obligación de la Federación de tomar en cuenta al Municipio actor como miembro de este Consejo.
309. Especifica que el Consejo Asesor no fue considerado por las autoridades que intervinieron en el procedimiento de elaboración del PM; que el diez de enero de dos mil dieciocho, en el Consejo Asesor se estableció el compromiso de realizar un ejercicio de tercería, para que la empresa Santec Consulting International LLC, determinara técnicamente las bases técnicas consensadas para el PM del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam.
310. El anterior argumento resulta **infundado**.
311. De conformidad con el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en

Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) —artículo 1— esta Sala analizará el planteamiento que aquí se hace valer a partir de la consideración fundamental de que para lograr la adecuada preservación y conservación de los recursos naturales resulta indispensable garantizar los derechos de acceso a la información ambiental y participación pública en la toma de decisiones ambientales.

312. De conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 65 de la LGEEPA<sup>114</sup>, corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, formular el Programa de Manejo de un Área Natural Protegido, dando participación, entre otros, a los gobiernos Municipales.
313. Por su parte, el artículo 17 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP, establece que, para el manejo y administración de las ANP, la Secretaría *podrá* constituir Consejos Asesores, que conforme al diverso 20 del mismo ordenamiento, en su fracción IV, señala que lo integrará, entre otros, el Presidente de cada uno de los Municipios en que se ubique el ANP<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> “ARTÍCULO 65.- La Secretaría formulará, dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el Diario Oficial de la Federación, el programa de manejo del área natural protegida de que se trate, dando participación a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos, a las demás dependencias competentes, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en su caso, así como a organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas.

[...]

<sup>115</sup> Artículo 17.- Para el manejo y administración de las áreas naturales protegidas, la Secretaría podrá constituir Consejos Asesores, que tendrán por objeto asesorar y apoyar a los directores de las áreas protegidas.

Artículo 20.- El Consejo Asesor estará integrado de la siguiente manera:

[...]

IV. El Presidente de cada uno de los Municipios en que se ubique el Área Natural Protegida, y

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

314. De conformidad con el artículo 18, fracción II del Reglamento en mención, los Consejos Asesores tienen como función, la de participar en la elaboración del programa de manejo; el diverso 72 del mismo cuerpo normativo, reglamenta la facultad contenida en el artículo 65 de la LGEEPA de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para elaborar el Programa de Manejo de un ANP, así como el 73 del reglamento contempla el deber de ésta de promover la participación de, entre otros, de los gobiernos municipales<sup>116</sup>.
315. De una interpretación sistemática de los preceptos invocados con anterioridad, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, en la elaboración del Programa de Manejo, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales tiene la facultad de emitirlo, dando participación a los agentes referidos en el artículo 65, primer párrafo de la LGEEPA, teniendo la potestad de tomar en consideración las observaciones formuladas por el Consejo Asesor, sin que éstas sean vinculantes para la Secretaría.

---

[...]

<sup>116</sup> Artículo 18.- Los Consejos Asesores tendrán las siguientes funciones:

[...]

II. Participar en la elaboración del programa de manejo del área natural protegida y, en la evaluación de su aplicación;

[...]

Artículo 72.- Las áreas naturales protegidas deberán contar con un programa de manejo que será elaborado por la Secretaría en los términos del artículo 65 de la Ley. El programa deberá sujetarse a las disposiciones contenidas en la declaratoria del área natural protegida de que se trate, y tendrá por objeto la administración de la misma.

Artículo 73.- En la formulación del programa de manejo se deberá promover la participación de:  
[...]

III. Los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, en su caso, y

[...]

316. Ahora bien, de autos se desprende que el Ejecutivo Federal sí dio participación al Municipio actor, así como al Consejo Asesor:

- Acta de instalación de veintiséis de enero de dos mil dos, del Comité Técnico para la elaboración del Programa de Manejo del Área Natural Protegida, con la categoría de Área de Protección de Flora y Fauna “Yum Balam”, de cuyo contenido se desprende la participación del Presidente Municipal y Secretario del Ayuntamiento, de Lázaro Cárdenas<sup>117</sup>.
- Minuta de trabajo respecto de asuntos relacionados al Programa de Manejo del Área de Protección “Yum Balam”, de siete de diciembre de dos mil dieciséis, de la que se advierte participación del Presidente Municipal<sup>118</sup>.
- Oficio número F00.9.DRPYyCM.UJR.-003/2017 de diez de enero de dos mil diecisiete, por medio del cual el Director Regional Península de Yucatán y Caribe Mexicano de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, solicita al Presidente Municipal de Lázaro Cárdenas, remitiera toda la documentación recibida en sus oficinas de los representantes de instituciones académicas, centros de investigación, organizaciones sociales, asociaciones civiles, sector empresarial, ejidos y comunidades, propietarios y poseedores para proponer integrantes del Consejo Asesor<sup>119</sup>.
- Oficio número F00.9.DRPYyCM/0004-2017 de veinticuatro de enero de dos mil diecisiete, por medio del cual el Director Regional Península de Yucatán y Caribe Mexicano de la

---

<sup>117</sup> Foja 61 del cuaderno de pruebas relativo a las aportadas por el Poder Ejecutivo Federal, en la controversia constitucional 212/2018.

<sup>118</sup> Foja 107 del cuaderno de pruebas relativo a las aportadas por el Poder Ejecutivo Federal, en la controversia constitucional 212/2018.

<sup>119</sup> Foja 126 del cuaderno de pruebas relativo a las aportadas por el Poder Ejecutivo Federal, en la controversia constitucional 212/2018.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, remite al Presidente Municipal de Lázaro Cárdenas, copia de la declaratoria de Área Natural Protegida, copia del proyecto de Programa de Manejo y copia del Acuerdo de Coordinación de fecha veintidós de octubre de dos mil trece suscrito entre la CONANP, el Estado de Quintana Roo y el Municipio de Lázaro Cárdenas, con el objeto de establecer las bases para la instrumentación de un proceso tendente a la coordinación de políticas federales, estatales y municipales para la ordenación de las Subzonas de Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales de “Yum Balam”<sup>120</sup>.

- Oficio número F00.9.DRPYyCM.UJR.-069/2017 de veintisiete de enero de dos mil diecisiete, por medio del cual el Director Regional Península de Yucatán y Caribe Mexicano de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, solicita al Presidente Municipal de Lázaro Cárdenas, designe representante para la integración del Consejo Asesor<sup>121</sup>.
- Acta de instalación del Consejo Asesor del Área Natural Protegida, competencia federal, denominada Área de Protección de Flora y Fauna “Yum Balam”, de veinte de febrero de dos mil diecisiete, de cuyo contenido se advierte la participación del Presidente Municipal de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo<sup>122</sup>.
- Minuta de acuerdos de reunión extraordinaria del Consejo Asesor de trece de julio de dos mil diecisiete, mediante la cual

---

<sup>120</sup> Foja 131 del cuaderno de pruebas relativo a las aportadas por el Poder Ejecutivo Federal, en la controversia constitucional 212/2018.

<sup>121</sup> Foja 151 del cuaderno de pruebas relativo a las aportadas por el Poder Ejecutivo Federal, en la controversia constitucional 212/2018.

<sup>122</sup> Foja 163 del cuaderno de pruebas relativo a las aportadas por el Poder Ejecutivo Federal, en la controversia constitucional 212/2018.



se dio a conocer diversos estudios de límite de cambio aceptable del Área de Protección “Yum Balam”<sup>123</sup>.

- Oficio número F00.9.DRPYyCM/0285-2017 de dieciséis de octubre de dos mil diecisiete, por medio del cual el Director Regional Península de Yucatán y Caribe Mexicano de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, informa a los miembros del Consejo Asesor, la respuesta a las observaciones formuladas<sup>124</sup>.
- Minutas de reuniones de trabajo sobre el Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna “Yum Balam” de tres y nueve, de noviembre de dos mil diecisiete, de las cuales se advierte la participación del Presidente Municipal de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo<sup>125</sup>.

317. De todo lo anterior se aprecia que el Municipio actor sí tuvo participación en la toma de decisiones en torno al establecimiento del Programa impugnado y fue consultado en el proceso de elaboración del mismo, por sí y mediante su integración en el Consejo Asesor, ya que como se observa, participó en la instalación del Comité Técnico para la elaboración del Programa de Manejo del Área Natural Protegida, en diversos convenios relacionados con la configuración del Programa, tales como de definición de políticas públicas para el aprovechamiento de recursos naturales, e integración del Consejo Asesor.

---

<sup>123</sup> Foja 483 del cuaderno de pruebas relativo a las aportadas por el Poder Ejecutivo Federal, en la controversia constitucional 212/2018.

<sup>124</sup> Foja 653 del cuaderno de pruebas relativo a las aportadas por el Poder Ejecutivo Federal, en la controversia constitucional 212/2018.

<sup>125</sup> Fojas 677 y 678 del cuaderno de pruebas relativo a las aportadas por el Poder Ejecutivo Federal, en la controversia constitucional 212/2018.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

318. Por la anterior razón, los conceptos de invalidez en estudio devienen **infundados**.

319. **III. Décimo a décimo segundo, décimo cuarto a décimo sexto y vigésimo a vigésimo segundo conceptos de invalidez.**

320. Para brindar claridad en el análisis de los conceptos de invalidez correspondientes a este apartado, se muestra un recuadro que sintetiza el alegato principal de cada uno de los motivos de agravio:

<b>CONCEPTO DE INVALIDEZ</b>	<b>ARGUMENTO TORAL</b>
DÉCIMO	El PM incumple las formalidades esenciales del procedimiento, ya que no se emitió en el plazo de un año, sino veinticuatro años después.
DÉCIMO PRIMERO	La consecuencia de que el PM no se haya emitido dentro del plazo de un año, es la caducidad de todo el procedimiento de creación.
DÉCIMO SEGUNDO	El PM no cumplió con las formalidades esenciales del procedimiento, pues no promovió la participación del Municipio en términos de la LGEEPA; además, en su emisión se aplicaron de manera retroactiva artículos de la LGEEPA vigente en 2018, cuando la Declaratoria de ANP es de 1994.
DÉCIMO CUARTO	La LGEEPA vigente en 1994 no

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

	<p>regulaba que en los PM se estableciera la división y subdivisión del territorio a través de subzonas; por lo que al haberse emitido el PM al amparo de la LGEEPA y establecerse con fundamento en ésta, la regulación sobre las subzonas se está aplicando de manera retroactiva.</p>
DÉCIMO QUINTO	<p>El PM carece de un elemento esencial de validez, ya que no contiene el cargo, identidad, nombre y firma del funcionario que lo emitió, generando con ello incertidumbre jurídica hacia los gobernados.</p>
DÉCIMO SEXTO	<p>El PM debió ser publicado en su integridad, y no únicamente un resumen, ya que contiene lineamientos, actividades y disposiciones en materia de preservación, aplicación de densidades, tipos de usos, clasificación de construcciones y materiales.</p>
VIGÉSIMO	<p>El PM no expresa los datos de identificación de los convenios y convenciones citados, tales como los países signatarios, fecha de celebración, fecha de ratificación o</p>

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

	aprobación por parte del Senado.
VIGÉSIMO PRIMERO	El PM se basa en disposiciones del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas, sin especificar el articulado concreto que se aplicó en la emisión de dichos actos.
VIGÉSIMO SEGUNDO	El PM impugnado limita y restringe las actividades de desarrollos inmobiliarios, y en general, la realización de obras y actividades en el ANP, sin dejar posibilidad alguna para que los particulares puedan desarrollarlas cumpliendo con los supuestos señalados en la LGEEPA, vulnerando con ello el principio de reserva de Ley.

321. Como se puede desprender del recuadro inserto, en los conceptos de invalidez en análisis, el Municipio accionante plantea *esencialmente* alegatos relacionados con el plazo de emisión, la fundamentación y la publicación del PM impugnado, también alega que el PM limita las actividades de los desarrolladores inmobiliarios que se ven imposibilitados para realizar determinadas obras en el área en cuestión. Como se desarrolla a continuación, estos alegatos devienen **inatendibles** al carecer el actor de interés legítimo para impugnarlos.

322. En efecto, en apartados previos de esta sentencia, se concluyó que en el Área de Protección de Flora y Fauna de Yum Balam la Federación tiene la *competencia exclusiva* para determinar el régimen jurídico aplicable al área —incluyendo el PM impugnado— administrarla y vigilarla, salvo que se suscriba un convenio de coordinación o concertación; a partir de lo anterior, se resolvieron infundados los planteamientos hechos valer por el actor en el sentido de que el PM había *sobrerregulado* aspectos de su competencia en términos del artículo 115 constitucional, fracción V.
323. En congruencia con lo anterior, al haberse concluido que las atribuciones municipales en términos de dicho precepto constitucional están delimitadas precisamente por el régimen jurídico de protección medioambiental federal que rige en el área, resulta que el actor carece de interés legítimo para plantear conceptos de invalidez relacionados con los fundamentos jurídicos del PM, su publicación, plazo de emisión, así como afectaciones a particulares pues, se insiste, se ha concluido que el Municipio no tiene competencia en relación con el régimen jurídico aplicable al ANP de Yum Balam.
324. **IV. Décimo tercero, décimo séptimo y décimo noveno conceptos de invalidez.**
325. En el décimo tercer concepto de invalidez, el Municipio actor arguye que el PM impugnado encomienda la administración del Área de Protección a una autoridad distinta a la Secretaría de Desarrollo Social, a la cual se le habían atribuido dichas funciones en términos de la Declaratoria del Área Natural Protegida.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

326. En el décimo séptimo motivo de disenso, el Municipio actor alega que el PM debió emitirse por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, y no así por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
327. En el décimo noveno concepto de invalidez, el Municipio accionante refiere que las subzonas del Programa de Manejo debieron ser establecidas por el titular del Ejecutivo Federal, no así por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
- 328. Los planteamientos son inatendibles.**
329. Es criterio de este Alto Tribunal que, si bien los órganos legitimados para promover la controversia constitucional se encuentran posibilitados para reclamar la afectación a cualquier ámbito competencial que *incida* en su esfera de atribuciones, empero, tienen limitada la posibilidad de alegar la vulneración de garantías institucionales previstas a favor de un diverso órgano, únicamente a aquellos casos en que ello pueda redundar en una invasión a las propias.
330. En el caso, el Municipio actor, en los conceptos de invalidez de los que se da cuenta, alega que el Programa de Manejo vulnera competencias de diversos órganos, en relación con la emisión del Programa de Manejo, la administración del Área Natural Protegida y con la determinación de subzonas; sin embargo, no refiere que lo anterior incida siquiera en sus competencias municipales.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

331. A partir de lo anterior, esta Primera Sala concluye que el órgano municipal accionante carece de interés legítimo para acudir en esta vía a reclamar la invasión de esferas competenciales de otros Poderes y órganos jurídicos.

Por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE

**PRIMERO.** Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional, promovida por el Municipio de Lázaro Cárdenas, Estado de Quintana Roo.

**SEGUNDO.** Se sobresee en la controversia constitucional por lo que respecta al *Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, emitido el cinco de junio de mil novecientos noventa y cuatro y publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de mil novecientos noventa y cuatro*; así como en relación con los artículos 46, fracción VII, 57 a 75 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año mil novecientos noventa y cuatro*; y, por lo que respecta a los artículos 44 y 66 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año dos mil dieciocho*.

**TERCERO.** Se reconoce la validez del *Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, en el Estado de Quintana Roo,*

## **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018**

*publicado el cinco de octubre de dos mil dieciocho en el Diario Oficial de la Federación.*

**CUARTO.** Publíquese esta ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (Ponente) y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se separa de los párrafos del ochenta y tres al ciento setenta y cinco y del doscientos veintinueve al doscientos cincuenta y cinco, Jorge Mario Pardo Rebolledo, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ana Margarita Ríos Farjat, se reservan su derecho a formular voto concurrente.

Firman la Ministra Presidenta de la Sala y la Ministra Ponente, con el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

**PRESIDENTA DE LA PRIMERA SALA**

**MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**

**PONENTE**

**MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**



## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 212/2018

### SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

#### MAESTRO RAÚL MENDIOLA PIZAÑA

La presente foja corresponde a la **Controversia Constitucional 212/2018**. Actor: Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo. Fallada el **veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno**, en el sentido siguiente: **“PRIMERO.** *Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional, promovida por el Municipio de Lázaro Cárdenas, Estado de Quintana Roo.* **SEGUNDO.** *Se sobresee en la controversia constitucional por lo que respecta al Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, emitido el cinco de junio de mil novecientos noventa y cuatro y publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de mil novecientos noventa y cuatro; así como en relación con los artículos 46, fracción VII, 57 a 75 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año mil novecientos noventa y cuatro; y, por lo que respecta a los artículos 44 y 66 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año dos mil dieciocho.* **TERCERO.** *Se reconoce la validez del Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, en el Estado de Quintana Roo, publicado el cinco de octubre de dos mil dieciocho en el Diario Oficial de la Federación.* **CUARTO.** *Publíquese esta ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”* **Conste.**

/ircn