

## PODER JUDICIAL

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

**ACUERDO General número 3/2023, de dos de mayo de dos mil veintitrés, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se levanta el aplazamiento en el dictado de la resolución de los amparos en revisión y de los amparos directos del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, en los que subsista el análisis del problema relativo a la determinación de las cargas probatorias que corresponden al Instituto Mexicano del Seguro Social en materia de pensiones; relacionado con el diverso 6/2022, de cuatro de julio de dos mil veintidós.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ACUERDO GENERAL NÚMERO 3/2023, DE DOS DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, POR EL QUE SE LEVANTA EL APLAZAMIENTO EN EL DICTADO DE LA RESOLUCIÓN DE LOS AMPAROS EN REVISIÓN Y DE LOS AMPAROS DIRECTOS DEL CONOCIMIENTO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, EN LOS QUE SUBSISTA EL ANÁLISIS DEL PROBLEMA RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DE LAS CARGAS PROBATORIAS QUE CORRESPONDEN AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN MATERIA DE PENSIONES; RELACIONADO CON EL DIVERSO 6/2022, DE CUATRO DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.** Conforme a lo previsto en los artículos 94, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 37 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General Plenario 6/2022, de cuatro de julio de dos mil veintidós, en el cual se determinó:

*“(…) ÚNICO. En los amparos en revisión y en los amparos directos del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, en los que subsista el análisis del problema relativo a la determinación de las cargas probatorias que corresponden al Instituto Mexicano del Seguro Social en materia de pensiones, se deberá continuar el trámite hasta el estado de resolución y aplazar el dictado de ésta, hasta en tanto la Segunda Sala de este Alto Tribunal establezca el o los criterios respectivos, y se emita el Acuerdo General Plenario que corresponda. (...)”;*

**SEGUNDO.** En sesiones celebradas los días quince de febrero y veintidós de marzo de dos mil veintitrés, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, respectivamente, los *amparos directos 29/2022 y 27/2022*, en la inteligencia de que en dichos fallos se establecieron diversos criterios vinculatorios respecto del problema relativo a la determinación de las cargas probatorias que corresponden al Instituto Mexicano del Seguro Social en materia de pensiones, y

**TERCERO.** Por tanto, se estima que ha dejado de existir la razón que motivó el aplazamiento decretado en el Acuerdo General Plenario 6/2022 citado en el Considerando Primero de este instrumento normativo, por lo que deben resolverse los amparos en revisión y los amparos directos del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, en los que subsista el análisis del problema relativo a la determinación de las cargas probatorias que corresponden al Instituto Mexicano del Seguro Social en materia de pensiones.

En consecuencia, con fundamento en lo antes señalado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expide el siguiente:

#### ACUERDO:

**PRIMERO.** Se levanta el aplazamiento dispuesto en el Acuerdo General Plenario 6/2022, de cuatro de julio de dos mil veintidós, en el dictado de la resolución de los amparos en revisión y de los amparos directos del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, en los que subsista el análisis del problema relativo a la determinación de las cargas probatorias que corresponden al Instituto Mexicano del Seguro Social en materia de pensiones.

**SEGUNDO.** Los amparos en revisión y los amparos directos a que se refiere el Punto Primero que antecede, deberán ser resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito atendiendo a los criterios vinculatorios establecidos por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en los *amparos directos 29/2022 y 27/2022*.

**TRANSITORIOS:**

**PRIMERO.** Este Acuerdo General entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.** Publíquese el presente Acuerdo General en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y, en términos de lo dispuesto en los artículos 70, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 71, fracción VI, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en medios electrónicos de consulta pública; y hágase del conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal y, para su cumplimiento, de los Juzgados de Distrito, de los Tribunales Colegiados de Circuito, de los Tribunales Colegiados de Apelación y de los Plenos Regionales.

La Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

El licenciado **Rafael Coello Cetina**, Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, CERTIFICA: Este ACUERDO GENERAL NÚMERO 3/2023, DE DOS DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, POR EL QUE SE LEVANTA EL APLAZAMIENTO EN EL DICTADO DE LA RESOLUCIÓN DE LOS AMPAROS EN REVISIÓN Y DE LOS AMPAROS DIRECTOS DEL CONOCIMIENTO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, EN LOS QUE SUBSISTA EL ANÁLISIS DEL PROBLEMA RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DE LAS CARGAS PROBATORIAS QUE CORRESPONDEN AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN MATERIA DE PENSIONES; RELACIONADO CON EL DIVERSO 6/2022, DE CUATRO DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, fue emitido por el Tribunal Pleno en Sesión Privada celebrada el día de hoy, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández. La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat estuvo ausente, por gozar de vacaciones al haber integrado la respectiva Comisión de Receso.- Ciudad de México, a dos de mayo de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

**INSTRUMENTO Normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el dos de mayo de dos mil veintitrés, por el que se reforman los artículos 12 (se modifica el párrafo primero y se adicionan los párrafos del segundo al cuarto), 67 (se modifican las fracciones II y XVIII, y se adicionan las diversas XXX y XXXI recorriéndose, en consecuencia, la numeración de la última fracción), 68 (se modifica la fracción VIII), 76 (se modifica la fracción VII) y 105 (se modifica el párrafo primero), del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.

INSTRUMENTO NORMATIVO APROBADO POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL DOS DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS, POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 12 (SE MODIFICA EL PÁRRAFO PRIMERO Y SE ADICIONAN LOS PÁRRAFOS DEL SEGUNDO AL CUARTO), 67 (SE MODIFICAN LAS FRACCIONES II Y XVIII, Y SE ADICIONAN LAS DIVERSAS XXX Y XXXI RECORRIÉNDOSE, EN CONSECUENCIA, LA NUMERACIÓN DE LA ÚLTIMA FRACCIÓN), 68 (SE MODIFICA LA FRACCIÓN VIII), 76 (SE MODIFICA LA FRACCIÓN VII) Y 105 (SE MODIFICA EL PÁRRAFO PRIMERO), DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 94, párrafo quinto, que la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los órganos que conforman el Poder Judicial de la Federación se regirá por lo que dispongan las leyes y los acuerdos generales correspondientes, de conformidad con las bases que la propia Constitución General establece;

**SEGUNDO.** En términos de lo previsto en la fracción XIV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de este Alto Tribunal tiene la atribución para dictar los reglamentos y acuerdos generales en las materias de su competencia, de donde deriva la necesaria para modificarlos;

**TERCERO.** Mediante instrumentos normativos aprobados por el Pleno de este Alto Tribunal, respectivamente, el treinta y uno de agosto de dos mil nueve, el dieciséis de enero de dos mil doce y el diez de junio de dos mil trece, el Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha modificado con el objeto de agilizar y eficientar la administración de este Alto Tribunal;

**CUARTO.** Por Acuerdo General de Administración II/2023, de veintitrés de febrero de dos mil veintitrés, de la Presidenta de este Alto Tribunal, modificado mediante diverso IV/2023, de trece de abril del mismo año, se creó el Comité de Programación y Agilización de Asuntos, y

**QUINTO.** Con el objeto de lograr una mayor eficacia del derecho de acceso a la tutela jurisdiccional, reconocido en el artículo 17, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomando en cuenta la especial relevancia y trascendencia de las funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se estima conveniente establecer diversas medidas que coadyuven en la agilización del trámite y resolución de los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal, así como en la oportuna difusión de las sentencias respectivas, entre otras, la previsión del referido Comité de Programación y Agilización de Asuntos.

En consecuencia, con fundamento en lo antes señalado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expide el presente Instrumento Normativo en virtud del cual:

**ÚNICO.** Se reforman los artículos 12 (se modifica el párrafo primero y se adicionan los párrafos del segundo al cuarto), 67 (se modifican las fracciones II y XVIII, y se adicionan las diversas XXX y XXXI recorriéndose, en consecuencia, la numeración de la última fracción), 68 (se modifica la fracción VIII), 76 (se modifica la fracción VII) y 105 (se modifica el párrafo primero), del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para quedar como sigue:

[...]

*Artículo 12. Las sesiones se desarrollarán de conformidad con el orden del día y la lista oficial elaborada por la Secretaría General, atendiendo a las instrucciones de la o el titular de la Presidencia de la Suprema Corte con el apoyo del Comité de Programación y Agilización de Asuntos.*

*Los proyectos de resolución formulados por las Ministras y por los Ministros deberán integrarse a la lista oficial, en el orden que disponga la o el titular de la Presidencia de la Suprema Corte con el apoyo del Comité de Programación y Agilización de Asuntos, a más tardar dentro de los treinta días hábiles siguientes a su recepción en la Secretaría General.*

*La o el titular de la Secretaría General de Acuerdos tiene la obligación y será responsable de la inclusión de los proyectos en la lista oficial, en los términos señalados en el párrafo que antecede. Su incumplimiento será sancionado por mayoría simple del Pleno con amonestación privada o, en caso de reincidencia, con amonestación pública.*

*Con el apoyo del referido Comité, la o el titular de la Presidencia de la Suprema Corte adoptará en el ámbito de su competencia o propondrá al Pleno, diversas medidas que coadyuven en la agilización en el trámite y resolución de los asuntos de la competencia del Pleno de este Alto Tribunal, así como en la oportuna difusión de las sentencias respectivas, en un contexto de transparencia procesal.*

[...]

*Artículo 67. La Secretaría General tendrá las siguientes atribuciones:*

(...)

*II. Integrar las listas con las cuentas aprobadas por el Comité de Programación y Agilización de Asuntos;*

(...)

*XVIII. Elaborar y remitir a las Ministras y a los Ministros todos los informes y los datos estadísticos que disponga el Comité de Programación y Agilización de Asuntos;*

(...)

*XXX. Incluir en la lista oficial los proyectos de resolución en términos de lo previsto en el artículo 12 de este Reglamento Interior;*

XXXI. Presentar al Comité de Programación y Agilización de Asuntos, un informe mensual sobre el avance en la implementación de las diversas medidas que coadyuven en la agilización del trámite y resolución de los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal, así como en la oportuna difusión de las sentencias respectivas, y

XXXII. Las demás que le confieran las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, así como las que le sean encomendadas por el Pleno, los Comités o la o el titular de la Presidencia de la Suprema Corte.

Artículo 68. La o el titular de la Secretaría General de Acuerdos deberá:

(...)

VIII. Asistir a las sesiones del Comité de Programación y Agilización de Asuntos;

(...)

[...]

Artículo 76. La Oficina de Estadística Judicial, tendrá las atribuciones siguientes:

(...)

VII. Recabar y difundir los datos estadísticos relativos a los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte, fallados por el Pleno y las Salas o por los Tribunales Colegiados;

(...)

[...]

Artículo 105. La Secretaría General generará reportes estadísticos de forma cotidiana, semanal, mensual y anual, haciéndose el desglose respectivo por Ponencias, así como entre asuntos radicados en Pleno y en Salas.

(...)

[...].

#### TRANSITORIOS:

**PRIMERO.** El presente Instrumento Normativo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.** Publíquese este Instrumento Normativo en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y, en términos de lo dispuesto en los artículos 70, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 71, fracción VI, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en medios electrónicos de consulta pública; sin menoscabo de que la Secretaría General de Acuerdos difunda en esos medios el texto actualizado, con lenguaje incluyente, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

El licenciado **Rafael Coello Cetina**, Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, CERTIFICA: Este INSTRUMENTO NORMATIVO APROBADO POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL DOS DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS, POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 12 (SE MODIFICA EL PÁRRAFO PRIMERO Y SE ADICIONAN LOS PÁRRAFOS DEL SEGUNDO AL CUARTO), 67 (SE MODIFICAN LAS FRACCIONES II Y XVIII, Y SE ADICIONAN LAS DIVERSAS XXX Y XXXI RECORRIÉNDOSE, EN CONSECUENCIA, LA NUMERACIÓN DE LA ÚLTIMA FRACCIÓN), 68 (SE MODIFICA LA FRACCIÓN VIII), 76 (SE MODIFICA LA FRACCIÓN VII) Y 105 (SE MODIFICA EL PÁRRAFO PRIMERO), DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, fue emitido por el Tribunal Pleno en Sesión Privada celebrada el día de hoy, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández. La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat estuvo ausente, por gozar de vacaciones al haber integrado la respectiva Comisión de Receso.- Ciudad de México, a dos de mayo de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

**SENTENCIA dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 9/2022.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Subsecretaría General de Acuerdos.- Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 9/2022**

**PROMOVENTE: PODER EJECUTIVO  
FEDERAL A TRAVÉS DE LA CONSEJERÍA  
JURÍDICA**

**DEMANDADO: MUNICIPIO DE OTHÓN P.  
BLANCO, ESTADO DE QUINTANA ROO**

**PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK**

COTEJÓ

**SECRETARIO: ANDRÉS GONZÁLEZ WATTY**

**COLABORÓ: Cecilia Kalach Chelminsky**

**Rafael Jesús Ortega García**

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**Acto impugnado:** Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano del Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo, publicado el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado.

<b>Apartado</b>	<b>Decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I. COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	9-10
<b>II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISSIONES RECLAMADAS</b>	Se tienen por efectivamente impugnado el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano del Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo, publicado el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado.	10
<b>III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO</b>	Sí existe el acto impugnado.	10-11
<b>IV. OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna.	11
<b>V. LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada.	11-12
<b>VI. LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	El órgano demandado tiene legitimación pasiva.	12-13

<b>VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	Es <b>infundada</b> la causal de improcedencia hecha valer por el Municipio actor.	13-15
<b>VIII. ESTUDIO DE FONDO</b>  <b>VIII. 1 Falta de participación del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en la discusión y aprobación del Programa impugnado.</b>	Cuando un Programa municipal incluya o pueda afectar un área natural protegida competencia federal, la Federación deberá participar en su elaboración.  Es <b>fundado</b> el concepto de invalidez. El Programa, al establecer dentro de su ámbito territorial de aplicación, áreas naturales protegidas, debió de haber contado con la participación de la Federación. Sin embargo, la Federación no fue invitada a participar.	15-27
<b>IX. EFECTOS</b>  <b>Declaratoria de invalidez</b>	Se declara la invalidez del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano del Municipio de Othón P. Blanco, publicado el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado.	27-28
<b>Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez</b>	Esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de esta sentencia a las partes de la presente controversia constitucional.	28
<b>X. DECISIÓN</b>	<p><b>PRIMERO.</b> Es procedente y fundada la controversia constitucional.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se declara la invalidez del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano del Municipio de Othón P. Blanco ("Programa reclamado"), publicado el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.</p> <p><b>TERCERO.</b> La invalidez del punto resolutivo segundo comenzará sus efectos al momento de la notificación de esta sentencia al Ejecutivo de la Federación y al Municipio de Othón P. Blanco.</p> <p><b>CUARTO.</b> Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.</p>	28-29

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
9/2022

ACTOR: PODER EJECUTIVO FEDERAL A  
TRAVÉS DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA

DEMANDADO: MUNICIPIO DE OTHÓN P.  
BLANCO, ESTADO DE QUINTANA ROO

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: **MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK**

COTEJÓ

SECRETARIO: **ANDRÉS GONZÁLEZ WATTY**

COLABORÓ: **Cecilia Kalach Chelminsky**

**Rafael Jesús Ortega García**

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dieciocho de enero de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 9/2022, promovida por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Consejería Jurídica, contra el Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda por el Poder Ejecutivo Federal.** El veinte de enero de dos mil veintidós, María Estela Ríos González, en su calidad de consejera jurídica del Poder Ejecutivo Federal,<sup>1</sup> promovió controversia constitucional en contra del Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo, por la emisión del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano del Municipio (“Programa reclamado”), publicado el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado.
2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Poder Ejecutivo Federal expuso los siguientes conceptos de invalidez:

- a. **La Federación debió de haber participado en la creación del Programa reclamado, toda vez que éste incluye áreas naturales protegidas.** El Programa reclamado reconoce que incide en ciertas áreas naturales protegidas (ANPs): (I) la Reserva de la Biósfera Calakmul, (II) Área de Protección de Flora y Fauna Uaymil, (III) Parque Nacional de Arrecifes de Xcalak, (IV) Reserva de la Biósfera Banco Chinchorro y (V) Reserva de la Biósfera Caribe Mexicano.

Los artículos 20 Bis y 20 Bis 4 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) señalan que los programas de ordenamiento ecológico locales serán expedidos por las autoridades municipales. Sin embargo, el artículo 20 Bis 2 establece que cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya una ANP competencia de la Federación, éste deberá ser elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y los municipios involucrados. Sin embargo, el Programa reclamado fue elaborado sin la participación de la Federación.

Asimismo, el Municipio violentó el procedimiento de elaboración de los programas en materia de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano. Este procedimiento se establece en los artículos 18, 39 y 44 del Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, en Materia de Impacto Ambiental. Específicamente, el Municipio no cumplió con el plazo para que se pueda solicitar una revisión del instrumento de ordenamiento ecológico.

- b. **El Programa reclamado no tomó en cuenta otros instrumentos de ordenamiento territorial y ecológico.** El Programa reclamado no se hizo conforme a otros programas aplicables. Como ejemplo, se menciona la falta de concordancia con el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano del Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo.

<sup>1</sup> Personalidad que acredita con copia certificada de su nombramiento.

- c. **El Programa reclamado violenta las facultades de la Federación en materia de aguas nacionales y bienes públicos.** El Programa pretende regular el uso, aprovechamiento y explotación de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, aun cuando estos constituyen bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público de la Federación.
- I. Los criterios CG-04 y CB-16 del Programa reclamado pretenden establecer regulación sobre cenotes. Si bien, no hace alusión expresa al término “*cenotes*”, el programa pretende regular aguas nacionales del subsuelo, una característica de los cenotes. De acuerdo con los artículos 27 de la Constitución Federal; 3, fracciones I, IV y IX, de la Ley de Aguas Nacionales; y 3, fracción I, 6, fracción I, 9 y 13 de la Ley General de Bienes Nacionales, la Federación es la autoridad facultada para establecer regulación en la materia.
  - II. Los criterios CG-07, AS-07, PC-02, PC-10 y PC-11 del Programa reclamado regulan cuestiones relativas a descargas de aguas residuales y lodos. Sin embargo, de acuerdo con los artículos 3, fracciones VI, XIV, XVII, XXII y X, 9, fracciones XX y XXXII, 12 Bis 6, fracción XXX, 21, 29, fracciones VIII y IX, 29 Bis 4, 44, 47, 86, fracción IX, y 86 Bis 2 de la Ley de Aguas Nacionales es facultad de la Federación, a través de la CONAGUA, administrar, inspeccionar, vigilar y sancionar respecto de las descargas de aguas residuales y lodos a cuerpos receptores de propiedad nacional.
  - III. Los criterios AS-08, AS-11, CB-12 y PC-09 del Programa reclamado pretenden regular cuestiones relativas a la extracción de materiales pétreos debajo del manto freático. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 113 Bis de la Ley de Aguas Nacionales, solo la Federación cuenta con facultades para regular actividades de esa naturaleza.
  - IV. El criterio PC-18 del Programa reclamado establece regulación sobre plantas desalinizadoras. No obstante, el artículo 96 Bis 2, fracción IV, de la Ley de Aguas Nacionales señala que se consideran como obras públicas competencia de la Federación aquellas que permitan el abastecimiento, potabilización y desalinización cuya realización afecte a dos o más estados.
  - V. Los criterios PRM-29 y PRM-31 del Programa reclamado pretenden establecer regulación sobre aprovechamientos en humedales y manglares. Sin embargo, dicha atribución corresponde a la CONAGUA, conforme a los artículos 3, fracción XXX, y 86 Bis 1 de la Ley de Aguas Nacionales. Asimismo, contraviene los artículos 23 y 155 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales que señalan las facultades de la CONAGUA en materia de regulación de humedales.  
  
Asimismo, el Programa reclamado permite que los manglares puedan recibir descargas derivadas del tratamiento de aguas residuales. Lo anterior contraria las facultades de la Federación. Conforme a los artículos 56, 57, 58, 60 Ter y 99 de la Ley General de Vida Silvestre establecen especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar.
  - VI. Los criterios PRM-03, PRM-14, PRM-16, PRM-20, PRM-22, PRM-23 y PRM-25 del Programa reclamado contienen diversos criterios de regulación ecológica que pretenden normar el uso, aprovechamiento y explotación de las playas. Lo anterior contraria los artículos 3, fracción II, 6, fracción II, 7 fracciones IV y V, y 13 de la Ley General de Bienes Nacionales. Además, contraviene el artículo 5 del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar. De ellos se desprende que las playas son bienes de uso común de carácter nacional sujetos al régimen de dominio público de la Federación. Se agrega que el control y vigilancia de estas zonas corresponde a la SEMARNAT.
- d. **El Programa reclamado violenta las facultades de la Federación en materia de hidrocarburos.** El Programa establece criterios ecológicos de aplicación para la prevención de la contaminación en suelo, aire y agua, en relación con la industria de hidrocarburos. Sin embargo, el artículo 95 de la Ley de Hidrocarburos señala que dicha industria es exclusiva de la jurisdicción federal.
- e. **El Programa reclamado violenta las facultades de la Federación en materia de residuos peligrosos.** El Programa reclamado regula obligaciones referentes al manejo, almacenamiento, retiro, transporte y disposición final de los residuos y otros residuos generados en el tratamiento de aguas residuales, plantas de premezclado y residuos biológicos infecciosos.

El artículo 10, fracciones VIII y IX, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos establece que los municipios cuentan con la facultad para participar en el control de los residuos generados o manejados por microgeneradores, así como coadyuvar en la prevención de la contaminación de sitios con materiales y residuos peligrosos y su remediación. No obstante, no tienen facultades para regular y controlar los residuos peligrosos provenientes de pequeños y grandes generadores.

- f. **El Programa reclamado violenta las facultades de la Federación en materia de desarrollo forestal y vida silvestre.** El Programa reclamado regula cuestiones que son exclusivas de la Federación en materia de desarrollo forestal sustentable, ya que establece criterios ecológicos de construcción. Lo anterior violenta los artículos 10, fracciones XXVI, XXIX y XXX, y 14, fracción XI de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Si bien, es cierto que el artículo 11 de la Ley General de Vida Silvestre señala que la Federación podrá delegar a los gobiernos locales facultades relacionadas con el otorgamiento, suspensión, modificación y revocación de autorizaciones, certificaciones, registros y demás actos administrativos vinculados al aprovechamiento y liberación de ejemplares de las especies y poblaciones silvestres, también es cierto que la Ley General de Vida Silvestre acota la delegación de facultades a la suscripción de convenios o acuerdos de coordinación.

- I. Los criterios CU-05, CU-08 y CU-09 del Programa reclamado establecen regulación sobre recuperación de tierra vegetal en las superficies en que se desmonten, así como aprovechamiento de materias primas forestales. Sin embargo, lo anterior compete a la Federación, conforme a los artículos 10, fracciones IX, XIV, XXVI y XXIX, 69, fracción II, 72, primer párrafo, y 88, párrafo segundo, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
  - II. El Programa reclamado establece regulación sobre aprovechamiento de plantas silvestres, caza, liberación de las especies invasoras o exóticas y establecimiento de Unidades de Manejo Ambiental (UMAs). De acuerdo con el artículo 9 de la Ley General de Vida Silvestre, la Federación cuenta con facultades de formulación, conducción, operación y evaluación de la política nacional sobre la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat, así como la elaboración y aplicación de los programas y proyectos que se establezcan para tal efecto.
  - III. Los criterios AS-03 y AS-29 del Programa reclamado pretenden establecer regulación sobre aprovechamiento extractivo de la vida silvestre. Sin embargo, los artículos 82 y 83 de la Ley General de Vida Silvestre señalan que la SEMARNAT autorizará dicha actividad.
  - IV. El criterio CB-06 del Programa reclamado pretende regular cuestiones relativas a la actividad de caza. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 117 de la Ley General de Vida Silvestre, dicha materia corresponde a la federación.
  - V. Los criterios CB-13 y URB-25 del Programa reclamado pretenden establecer regulación sobre especies exóticas, así como para su propagación y uso. Sin embargo, de acuerdo con los artículos 27, 27 Bis 2 y 28 de la Ley General de Vida Silvestre, solo la Federación tiene facultades para establecer regulación relativa a la liberación o ingreso de especies exóticas. Lo anterior se refuerza con el contenido de los artículos 83 a 89 del Reglamento de la Ley General de Vida Silvestre.
  - VI. El criterio AS-36 del Programa reclamado establece regulación sobre Unidades de Manejo Ambiental (UMA) para la conservación de la vida silvestre. Sin embargo, la regulación de las UMA es una cuestión de interés público vinculada con las finalidades del artículo 27 de la Constitución Federal. Asimismo, las UMA encuentran sustento en los artículos 79, 80, fracción I, 82, 83, 84, 85, 86, 87 de la LGEEPA. De éstos se desprende que corresponde a la Federación valorar sus posibles efectos.
- g. **El Programa reclamado invade competencias en materia de impacto ambiental.** De acuerdo con los artículos 28 de la LGEEPA y 5 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación en Impacto Ambiental, es la Federación quien cuenta con facultades para regular sobre la evaluación de impacto ambiental.
- I. El criterio AS-07 del Programa reclamado pretende establecer regulación sobre campos de golf. De acuerdo con el artículo 5, apartado Q, del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental, eso es competencia de la Federación.

- II. El criterio AS-28 del Programa reclamado regula actividades acuícolas. Sin embargo, de acuerdo con los artículos 28, fracción XII, de la LGEEPA y 5, apartado U, del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental, la facultad de regular dicha materia corresponde a la Federación.
  - III. El criterio AS-37 del Programa reclamado establece regulación sobre las Unidades de Transformación Agropecuaria y Forestal. No obstante, de acuerdo con los artículos 28, fracción XII, de la LGEEPA y 5, apartado O, del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental, cuando las unidades impliquen el cambio de uso de suelo de áreas forestales, es la Federación quien debe regularlas.
  - IV. Los criterios CU-19 y CU-26 del Programa reclamado establecen regulación sobre intervención de terrenos con una densidad determinada en las Unidades de Gestión Ambiental y Territorial (UGAT). La UGAT-01 incide en la Reserva de la Biósfera de Calakmul, la cual es un ANP. Asimismo, el criterio PC-07 establece directrices de desarrollo de actividades de turismo alternativo o forestal en las UGAT. Conforme a lo previsto en los artículos 28, fracción IX, de la LGEEPA y 5, apartado S, del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, es la Federación la autoridad facultada para regular actividades que se lleven a cabo en las ANP.
  - V. El criterio PC-19 del Programa reclamado prohíbe la instalación de almacenes de hidrocarburos, gasolineras y oleoductos. Sin embargo, de acuerdo con los artículos 28, fracción II, de la LGEEPA y 5, apartado C, del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental, es la Federación la autoridad facultada para regular sobre obras de construcción de oleoductos y actividades del sector de hidrocarburos.
3. **Registro y turno.** Mediante acuerdo de veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la controversia constitucional con el número 9/2022. Asimismo, ordenó turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek, ya que guarda conexidad con las controversias constitucionales 68/2021, 158/2021 y 178/2021 promovidas por el Ejecutivo Federal en contra de diversos actos de contenido similar.
  4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de quince de febrero de dos mil veintidós, el Ministro Instructor admitió a trámite la demanda y tuvo como demandado al Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestará lo que a su representación corresponda.
  5. **Contestación de la demanda del Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo.**<sup>2</sup> El quince de marzo de dos mil veintidós, Alejandra del Ángel Carmona, Síndica<sup>3</sup> del Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo, contestó la demanda. En esencia, expresó lo siguiente:
    - a. **Causal de improcedencia (inexistencia del acto reclamado).** Se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción IX, y 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, toda vez que no existe el acto materia de la controversia. De acuerdo con el artículo 13 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo (Ley de Asentamientos Humanos local), los programas municipales deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio.  
  
Si bien, el Programa reclamado se publicó en el Periódico Oficial del Estado el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno, éste no ha sido inscrito en el Registro Público. Al no haber sido publicado no puede surtir efectos legales y causar afectación a la Federación.
    - b. **El Programa reclamado no violenta las facultades de la Federación, toda vez que se trata de materias concurrentes.** El Programa no vulnera el sistema de competencias, toda vez que el Municipio tiene facultades amplias y completas para formular, aprobar, administrar y vigilar el cumplimiento de los programas municipales de desarrollo urbano, centros de población y sus derivados.

<sup>2</sup> En sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintidós, la Primera Sala resolvió el recurso de reclamación 56/2022-CA interpuesto por el Municipio de Othón P. Blanco en contra del auto de admisión de la demanda. En esencia, señaló que el Programa reclamado no existe, toda vez que no ha sido inscrito en el Registro Público de Propiedad y Comercio del Estado y, por tanto, no puede surtir efectos contra terceros. La Primera Sala, por unanimidad de 5 votos, declaró infundado el recurso de reclamación.

<sup>3</sup> Personalidad que acredita con copia certificada de la Constancia de Mayoría y Validez de la Elección para la Sindicatura Municipal de trece de junio de dos mil veintiuno.

El Municipio se apegó a los lineamientos establecidos en el artículo 19 Bis de la LGEEPA y 13 de la Ley de Asentamientos Humanos local. Estos señalan que este orden de gobierno cuenta con facultades en materia de asentamientos humanos y equilibrio ecológico.

Es falso que exista una invasión de competencias y atribuciones en lo relativo al desmonte, aprovechamiento forestal maderable, hidrocarburos, residuos peligrosos y materia de impacto ambiental. Lo anterior debido a que, conforme al sistema establecido en la Constitución Federal, dichas materias son concurrentes.

6. **Manifestación de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República no emitió manifestación alguna a pesar de estar debidamente notificada.
7. **Audiencia constitucional.** El once de agosto de dos mil veintidós se llevó a cabo la audiencia constitucional. En esta solo participó el Poder Ejecutivo Federal.
8. **Cierre de instrucción.** El dieciséis de agosto de dos mil veintidós se ordenó cerrar la instrucción para efecto de que se elabore la sentencia respectiva.
9. **Avocamiento.** El asunto quedó radicado en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de veintiocho de noviembre de dos mil veintidós.

### I. COMPETENCIA

10. La Segunda 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<sup>4</sup> y 11, fracción VIII,<sup>5</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo dispuesto en el punto Segundo, fracción I,<sup>6</sup> a contrario sensu, y punto Tercero<sup>7</sup> del Acuerdo 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, al tratarse de una controversia constitucional en la que se impugna un acto en la que resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.
11. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

### II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

12. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria<sup>8</sup> se precisa el acto objeto de la presente controversia.
13. El Poder Ejecutivo Federal promovió una controversia constitucional en contra del Programa. Por tanto, la materia de impugnación se construye al instrumento referido, cuya emisión se atribuye al Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo.
14. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

### III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

15. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria, la existencia del Programa reclamado se hace constar con la copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo del veinticinco de noviembre de dos mil veintidós.

<sup>4</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]

<sup>5</sup> **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones: [...]

VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda; [...]

<sup>6</sup> **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...]

I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. [...]

<sup>7</sup> **TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito.

<sup>8</sup> **Ley Reglamentaria**

**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; [...]

16. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

#### IV. OPORTUNIDAD

17. El Programa reclamado fue publicado el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno. Conforme al artículo 21, Fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria,<sup>9</sup> la presentación de la demanda, el día veinte de enero de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se realizó dentro de los treinta días que la misma Ley fija.
18. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

#### V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

19. De acuerdo con el artículo 11, último párrafo, de la Ley Reglamentaria,<sup>10</sup> la persona titular del Poder Ejecutivo Federal podrá ser representada por la persona consejera jurídica del Gobierno Federal. En representación del Poder Ejecutivo Federal compareció María Estela Ríos González, en su carácter de consejera jurídica del Gobierno Federal. Demostró desempeñar dicho cargo con copia certificada del acuerdo presidencial que avaló su nombramiento. Por tanto, la controversia constitucional fue presentada por parte legítima.
20. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

#### VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

21. De conformidad el artículo 11, primer párrafo de la Ley Reglamentaria,<sup>11</sup> la parte demandada deberá comparecer a juicio por conducto de las personas funcionarias que, en términos de las leyes aplicables, están facultadas para representarla. En ese sentido, se reconoció el carácter de parte demandada al Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo, al atribuirle la emisión del Programa reclamado. En su representación compareció Alejandra del Ángel Carmona, Síndica del Municipio de Othón P. Blanco. Demostró desempeñar dicho cargo con copia certificada de la Constancia de Mayoría y Validez de la Elección para la Sindicatura Municipal de trece de junio de dos mil veintiuno.
22. En términos de los artículos 92, fracción V, de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo,<sup>12</sup> y 35, fracción I, del Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Othón P. Blanco,<sup>13</sup> la persona síndica municipal está facultada para representar a dicha entidad en la presente controversia constitucional.
23. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

#### <sup>9</sup> Ley Reglamentaria

**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos u omisiones, 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;

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 [...]

#### <sup>10</sup> Ley Reglamentaria

**Artículo 11.** [...]

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

#### <sup>11</sup> Ley Reglamentaria

**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>12</sup> Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo

**Artículo 92.** Al Síndico/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>13</sup> **ARTÍCULO 35.** Son atribuciones y obligaciones del Síndico o Síndica Municipal, además de las establecidas en el artículo 92 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo y demás ordenamientos jurídicos vigentes, las siguientes:

I. Ser el representante jurídico del Ayuntamiento ante autoridades judiciales, ministeriales o administrativas, procurando la defensa de sus intereses en las controversias, litigios o procedimientos administrativos en que dicho Ayuntamiento sea parte. De igual manera podrá realizar trámites ante instancias administrativas. Para tal efecto, contará con la asesoría de los Licenciados en Derecho adscritos a las Direcciones que comprendan a la Administración Pública Municipal, a quienes podrá otorgar poderes generales para pleitos y cobranzas para los efectos antes señalados, bajo su responsabilidad; [...]

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

24. El Municipio de Othón P. Blanco plantea que se actualiza la causal de sobreseimiento del artículo 19, fracción IX, en relación con el artículo 20 de la Ley Reglamentaria.<sup>14</sup> El municipio razona que, ya que el programa no se ha inscrito aún en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Quintana Roo, no ha surtido efectos frente a terceros. Por tanto, el acto que se impugna no tendría aún existencia jurídica, pues falta aún un requisito para su validez: su registro.<sup>15</sup>
25. No asiste la razón al municipio demandado. El programa impugnado, tal como lo reconoce el mismo municipio en la contestación de la demanda,<sup>16</sup> fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. En este sentido, el registro del programa impugnado es una obligación del gobierno estatal -a través de la Secretaría del ramo- que se sigue en automático a la publicación en el periódico oficial, en términos del artículo 68 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo,<sup>17</sup> y del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la misma entidad.<sup>18</sup> Adicionalmente, dicho registro es necesario para que los programas como el impugnado tengan efectos en cada una de las operaciones inmobiliarias que habrán de afectar,<sup>19</sup> pero no condiciona la existencia del programa en el mundo jurídico, por lo que es posible que esta Segunda Sala analice su constitucionalidad. No se actualiza, por tanto, el artículo 19, fracción IX, en relación con el diverso 20, fracción V, de la Ley Reglamentaria.
26. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

### VIII. 1 Falta de participación del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en la discusión y aprobación del Programa impugnado.

27. El Ejecutivo Federal plantea que el Programa impugnado vulneró sus atribuciones constitucionales a la luz de los artículos 27, párrafo tercero,<sup>20</sup> y 73, fracción XXIX-G,<sup>21</sup> de la Constitución Política de los

<sup>14</sup> Ley Reglamentaria

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley.

[...]

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

[...]

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y

[...]

<sup>15</sup> Este argumento fue estudiado por el recurso de reclamación 56/2022-CA del índice de la Primera Sala (votado por unanimidad de cinco votos). Sin embargo, la Primera Sala no analizó en esa oportunidad más que si la causal alegada era notoria y manifiesta, confirmando el acuerdo de admisión en esta controversia constitucional.

<sup>16</sup> Véase página 9 de la contestación de la demanda, en el expediente de la controversia constitucional 9/2022.

<sup>17</sup> Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo

Artículo 68. Los instrumentos municipales de planeación a que se refiere el artículo 31 de esta ley o sus modificaciones, una vez aprobados y verificada su congruencia y vinculación con otros niveles de planeación, deberán ser publicados en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo y en las páginas electrónicas institucionales de la Secretaría y de los Municipios de que se trate.

Dichos instrumentos de planeación o sus modificaciones, a solicitud de la Secretaría, deberán ser inscritos en el Registro Público, dentro de los veinte días hábiles siguientes a la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

La inscripción en el Registro Público, así como la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo serán gratuitas.

<sup>18</sup> Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Quintana Roo

Artículo 94. Los actos y documentos a que se refiere el artículo anterior, deberán ser inscritos en lo general a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su presentación en el Registro, anexando la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo.

<sup>19</sup> Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Quintana Roo

Artículo 95. El Registro deberá trasladar sin dilación alguna a cada uno de los Folios Electrónicos Registrales en lo particular, las disposiciones de los Planes o Programas que afecten la propiedad inmobiliaria como condición para que surtan efectos.

<sup>20</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

(...)

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida 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 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.

Estados Unidos Mexicanos, ya que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece una prerrogativa a su favor para conocer, discutir y aprobar un programa municipal en la materia cuando dicho programa incluya áreas naturales protegidas competencia de la Federación. Además, argumenta el actor que la atribución que tiene el municipio demandado para emitir su programa de equilibrio ecológico está sujeta al cumplimiento de las leyes, federales y estatales que modulen dicha facultad, de acuerdo con el artículo 115, fracción V, de la misma Constitución.<sup>22</sup> Por último, esta Segunda Sala advierte que las atribuciones constitucionales de uno y otro nivel de gobierno están intrínsecamente relacionadas con el derecho fundamental a un medio ambiente sano del artículo 4, párrafo quinto, constitucional,<sup>23</sup> puesto que los instrumentos de política pública creados por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (como las áreas naturales protegidas y el ordenamiento ecológico del territorio) están dirigidos a garantizar este derecho humano.

28. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución referentes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente y distribuye las facultades del Estado mexicano entre los tres niveles de gobierno. Si bien, el Ejecutivo Federal fundamenta su pretensión para participar en la elaboración y validación de cualquier programa de ordenamiento urbano de los municipios con base en el artículo 20 BIS 1 de la LGEEPA, este precepto simplemente establece una obligación de la SEMARNAT para apoyar técnicamente el proceso de formulación y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico regional y local, de conformidad con lo dispuesto en la misma Ley. Como establece el Municipio demandado en su contestación,<sup>24</sup> no existe precepto alguno en la misma LGEEPA que establezca que la ausencia de apoyo técnico por parte de la Secretaría, en general, conlleve la invalidez de un programa de ordenamiento ecológico.
29. En cambio, el artículo 20 BIS 5, fracción V,<sup>25</sup> de la LGEEPA sí establece que, cuando un programa de ordenamiento ecológico municipal incluye un área natural protegida o parte de ella, el mismo será elaborado y aprobado en forma conjunta por la SEMARNAT y el municipio del que se trate. Para dilucidar hasta dónde llega el alcance de esta norma, es necesario discutir su interpretación.

<sup>21</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

[...]

**XXIX-G.** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

<sup>22</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**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:

[...]

**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;
- b)** Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c)** Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e)** Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- 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;
- h)** Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i)** Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;

<sup>23</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 4.** La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

[...]

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

<sup>24</sup> Véase pág. 332 del cuaderno principal de la controversia constitucional 9/2022.

<sup>25</sup> **ARTICULO 20 BIS 5.-** Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las leyes de las entidades federativas en la materia, conforme a las siguientes bases:

[...]

(REFORMADA, D.O.F. 19 DE ENERO DE 2018)

**V.** Cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los Gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, según corresponda;

[...]

30. **Primera interpretación.** Esta Segunda Sala concluye que una primera interpretación del verbo “incluir” en el precepto en cita implica una intromisión territorial por parte del programa municipal. Esto significa que si un programa local, en términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, tiene disposiciones que se han de ejecutar **dentro** del territorio del área natural protegida, entonces, dicho programa debe contar con la participación y venia del Ejecutivo Federal, a través de la SEMARNAT. En otras palabras, el artículo 20 BIS 5, fracción V, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente impide que un municipio emita disposiciones para el territorio de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación sin que esta última participe en su discusión y aprobación.
31. De acuerdo con este primer entendimiento, el programa impugnado no solo no excluye expresamente a las áreas naturales protegidas federales. Dicho programa establece de forma expresa que su ámbito de aplicación viene definido por las coordenadas y puntos geográficos del artículo 128 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.<sup>26</sup> Sin embargo, también incluye dentro de su ámbito de aplicación las áreas naturales protegidas: (I) la Reserva de la Biósfera Calakmul, (II) Área de Protección de Flora y Fauna Uaymil, (III) Parque Nacional de Arrecifes de Xcalak, (IV) Reserva de la Biósfera Banco Chinchorro y (V) Reserva de la Biósfera Caribe Mexicano. En efecto, el programa impugnado señala:
- “Para efectos del presente PMOTEDU de Othón P. Blanco, las Áreas Naturales Protegidas (ANP’s) que tienen incidencia o vinculación al mismo, son aquellas que cuentan con superficie terrestre. Por lo anterior, el punto de partida es el propio inventario de ANP’s...”<sup>27</sup>*
32. Al regular cada una de las unidades de gestión ambiental territorial (UGAT), el programa impugnado incluye de forma expresa regulaciones y criterios para las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación. Por ejemplo, la UGAT 01 coincide con la Reserva de la Biósfera de Calakmul,<sup>28</sup> la UGAT 36 coincide con el Santuario Del Manatí,<sup>29</sup> la UGAT 38 incluye el Área de Protección de Flora y Fauna Uaymil,<sup>30</sup> la UGAT 42 coincide con la porción terrestre de los Arrecifes de Xcalak,<sup>31</sup> la UGA coincide con el área natural protegida de Banco Chinchorro.<sup>32</sup> Como se ve, el programa impugnado no solo no excluye a las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación, sino que las incluye expresamente y les provee de lineamientos ecológicos, usos compatibles y usos incompatibles, entre otras regulaciones.
33. De esta forma, el artículo 20 BIS 5, fracción V, de la LGEEPA es exactamente aplicable al caso que nos ocupa. El municipio demandado incluyó áreas naturales protegidas a cargo de la Federación dentro de su programa de ordenamiento ecológico.
34. **Segunda interpretación.** Sin embargo, esta Segunda Sala considera que puede existir una segunda interpretación del artículo 20 BIS 5, fracción V de la LEEPA. En efecto, el verbo “incluir” puede interpretarse como una posibilidad de afectación. Así, no basta que un programa municipal sea cuidadoso de no expedir disposiciones que se ejecutarán en el territorio de un área natural protegida. En cambio, si los programas, acciones, lineamientos y normas del programa municipal pueden afectar los ecosistemas de las áreas naturales protegidas, entonces el Gobierno Federal, a través de la SEMARNAT, debe participar en la discusión y aprobación del programa impugnado. A continuación, se desarrollan los razonamientos que llevan a tal conclusión.
35. La exposición de motivos y el proceso legislativo que derivó en la publicación del artículo 20 BIS 5, fracción V de la LGEEPA, el trece de diciembre de mil novecientos noventa y seis, no aporta mayores

<sup>26</sup> Véase la págs. 575 y 576 del programa impugnado en el expediente de la controversia constitucional 9/2022.

<sup>27</sup> Véase pág. 617 del programa impugnado en el expediente de la controversia constitucional 9/2022. Ahí, se incluyen la Reserva de la Biósfera de Calakmul, el área de Protección de Flora y Fauna Uaymil, el Parque Nacional Arrecifes de Xcalak, El Santuario del Manatí, la Reserva de la Biósfera Banco Chinchorro y la Reserva de la Biósfera Caribe Mexicano.

<sup>28</sup> “De acuerdo con el Decreto de creación de la ANP, corresponde con las porciones de la misma de la misma que quedan incluidas dentro del territorio del Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo...” véase pág. 875 del programa impugnado, en el expediente de la controversia constitucional 9/2022.

<sup>29</sup> “Criterios de Delimitación:.- Con base a los límites establecidos en el Decreto de creación de la ANP, quedan incluidas dentro del territorio del municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo...” véase pág. 951 del programa impugnado, en el expediente de la controversia constitucional 9/2022.

<sup>30</sup> “Criterios de Delimitación Con base a los límites establecidos en el Decreto de creación de la ANP, quedan incluidas dentro del territorio del municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo...” véase pág. 954 del programa impugnado, en el expediente de la controversia constitucional 9/2022.

<sup>31</sup> “La superficie señalada corresponde a la porción terrestre situada a su vez dentro de los límites establecidos en el Decreto de creación de la ANP...” véase pág. 961 del programa impugnado, en el expediente de la controversia constitucional 9/2022.

<sup>32</sup> En este caso al programa se le denomina UGA en vez de UGAT. “La superficie señalada corresponde a la porción terrestre de cayos e islotes, situados dentro de los límites establecidos en el Decreto de creación de la ANP...” véase pág. 988 del programa impugnado, en el expediente de la controversia constitucional 9/2022.

elementos para dilucidar el alcance de esta facultad.<sup>33</sup> Sin embargo, otra reforma a la misma Ley -de doce de febrero de dos mil siete- introdujo una atribución para la Federación similar a la discutida, pero para el caso de programas de ordenamiento regionales, expedidos por las entidades federativas. Esta última reforma estableció algunas coordenadas interpretativas para este tipo de prerrogativas federales:

*“...si el ordenamiento ecológico del territorio requiere de un diagnóstico para tomar medidas relativas al manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, y las áreas naturales protegidas buscan la preservación y conservación de los recursos naturales, su aplicación se vincula de manera directa; aún y cuando las disposiciones legales vigentes no facilitan su adecuada aplicación.*

*“Cabe señalar que su relación directa atiende a que el ordenamiento ecológico del territorio, a través de un diagnóstico de las condiciones del recurso ofrece espacios para planear y regular los usos del suelo y el aprovechamiento de los ecosistemas y recursos naturales, y las áreas naturales protegidas buscan conservar en el mejor estado posible los recursos naturales en ellas ubicados, basándose en una delimitación de los usos y actividades prohibidos y permitidos.*

*“Dicha delimitación deberá partir entonces de un proceso de planeación integrado; que permita la inclusión en el ordenamiento ecológico del territorio de las disposiciones específicas contenidas en los decretos de creación de las áreas naturales protegidas.*

*“Por lo anterior, resulta necesaria la vinculación de estos dos instrumentos de política ambiental, a efecto de que se lleve a cabo una planeación estratégica de las actividades que se realizan dentro de nuestras áreas naturales protegidas y en todo el territorio nacional.*

*“Es por esto, que uno de los objetivos de esta Iniciativa busca dar respuesta a esta necesidad de armonización entre éstos [así] instrumentos de política ambiental, consistente en hacer congruentes los objetivos del establecimiento de las áreas naturales protegidas y los criterios contenidos en sus respectivos programas de trabajo; con los lineamientos y previsiones que contenga el ordenamiento ecológico del territorio en sus diferentes niveles: general, regional, local y marino.*

*“Para lograr lo anterior, se propone la inclusión de un nuevo criterio que deberá seguirse para la formulación del ordenamiento ecológico del territorio consistente en la toma en consideración del programa de manejo del área natural protegida de que se trate.*

*“Otra de las reformas legales propuestas, consecuencia de la anterior, es la relativa a la sujeción del ordenamiento ecológico del territorio en su modalidad regional, a los fines de conservación previstos en las declaratorias de las áreas naturales protegidas, en caso de que aquél comprenda una o varias, ya sea parcial o totalmente.*

*“Al respecto, cabe señalar que la legislación vigente ya prevé una disposición similar para el ordenamiento ecológico del territorio en su modalidad local, concretamente en el artículo 20 BIS 5 fracción V de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; lo cual, nos motiva a adecuar la modalidad regional en el mismo sentido con la reforma propuesta.”<sup>34</sup>*

36. Por su parte, de otras etapas del proceso legislativo que derivó en la reforma de doce de febrero de dos mil siete a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es posible derivar elementos adicionales para discernir el alcance del artículo 20 BIS 5, fracción V, de esa misma Ley. En efecto, el dictamen de la Cámara de origen explicó que debía haber una coherencia entre el ordenamiento ecológico del territorio -nacional, regional y local- y las áreas naturales protegidas:

*“...el ordenamiento ecológico del territorio, en cualquiera de sus modalidades, y el establecimiento de las áreas naturales protegidas tienen que ser congruentes el uno con el otro. Lo anterior, atendiendo a la naturaleza de ambos instrumentos, toda vez que los dos conllevan la planificación territorial de actividades.*

*“Precisamente por lo antes expuesto, el artículo 20 Bis 5 de la Ley en comento establece que, cuando un programa ecológico local incluya un área protegida de competencia de la Federación, o parte de ella, dicho programa deberá ser elaborado y aprobado de manera conjunta por la autoridad Federal y los gobiernos (...) de los Municipios...*

<sup>33</sup> Iniciativa con decreto del Presidente de la República, conjuntamente con los diputados y senadores integrantes de las Comisiones de Ecología y Medio Ambiente de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, presentada el quince de octubre de mil novecientos noventa y seis.

<sup>34</sup> Iniciativa mediante la cual se reforma la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico del Territorio y Áreas Naturales Protegidas. Seis de abril de dos mil cuatro.

*“Sin embargo, esta misma previsión tendría que aplicarse para las todas [así] las demás modalidades del ordenamiento ecológico del territorio. Si no, se corre el riesgo de que un programa de ordenamiento ecológico del territorio contradiga las previsiones de la declaratoria de un área natural protegida.*

*“Por la razón señalada en el párrafo anterior, la Iniciativa que nos ocupa pretende incorporar un nuevo criterio que deberá tomarse en cuenta en el proceso de formulación de los programas de ordenamiento ecológico del territorio en todas sus modalidades, y que consiste en considerar las previsiones de los programas de manejo de las áreas naturales protegidas.”<sup>35</sup>*

37. De los procesos legislativos ya citados se desprende la justificación que subyace detrás del artículo 20 BIS 5, fracción V, de la LGEEPA, es decir, la necesaria coherencia entre los objetivos de un área natural protegida y los de los programas de ordenamiento ecológico municipal. Sin embargo, esta Sala llega a la conclusión de que la coherencia que justifica la intervención de la SEMARNAT en términos del artículo 20 BIS 5, fracción V, de la LGEEPA, no solo es necesaria cuando un programa municipal incluye expresamente el territorio de un área natural protegida. Por la propia naturaleza de los ecosistemas, la coherencia entre el ordenamiento ecológico municipal y la gestión de las áreas naturales protegidas también se justifica cuando acciones en el territorio municipal pueden afectar los procesos naturales (hidrológicos, biológicos y geológicos, entre otros) de las áreas naturales protegidas.
38. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 307/2016,<sup>36</sup> estableció que el derecho al medio ambiente sano tiene como objetivo evitar el daño ecológico como consecuencia *mediata o inmediata* de la intervención de las personas en la administración de los recursos naturales. Aquella sentencia partió de la base de que los ecosistemas prestan *servicios ambientales* (beneficios económicos, de salud y aún culturales) a las personas, que no son unívocos ni inmediatos. Al contrario, éstos son complejos ya que dependen de procesos no lineales ni capaces de ser descritos siempre con precisión.<sup>37</sup> Asimismo, es imposible probar todas las relaciones causa-efecto entre una afectación antropogénica al medio ambiente y sus consecuencias, pues una vez que éstas son visibles, el daño al medio ambiente es muchas veces irreparable.
39. Los procesos ambientales no son susceptibles de ser segmentados por el territorio que establece el orden jurídico mexicano para los municipios y las entidades federativas. Los problemas transjurisdiccionales suceden porque un mismo ecosistema abarca diversas subunidades políticas (municipios, entidades federativas y aun estados). En el caso, los procesos de desarrollo urbano pueden provocar efectos no solo en los ecosistemas dentro de la jurisdicción del Municipio de Othón P. Blanco, sino que pueden extenderse más allá de ésta, al territorio de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación.
40. Adicionalmente, el principio de precaución en materia de conservación ambiental requiere que, cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.<sup>38</sup> Dicho principio (*in dubio pro natura*) está en el centro de la promoción, el respeto, la protección y la garantía del derecho humano a un medio ambiente sano. A su vez, dicho derecho fundamental se relaciona de forma central con las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de áreas naturales protegidas y las facultades municipales para expedir el programa de ordenamiento ecológico impugnado.

<sup>35</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, el que contiene proyecto de decreto que adiciona una fracción VI al artículo 19, un párrafo tercero al artículo 120 Bis 2 y modifica el artículo 51 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de veintiséis de octubre de dos mil cuatro.

<sup>36</sup> Sentencia recaída al Amparo en Revisión 307/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, catorce de noviembre de dos mil dieciocho.

<sup>37</sup> *“Algunos servicios ambientales se podrán medir directamente (toneladas de dióxido de carbono), otros dependerán de relaciones probables pero que requieren del paso de largos periodos de tiempo para manifestarse (filtración de agua); no obstante lo anterior, esta Suprema Corte enfatiza que a lo que nos obliga el principio de precaución es a buscar, en cada caso, las herramientas o métodos necesarios para entender el funcionamiento de un ecosistema, así como de los servicios ambientales que presta, esto siempre, con miras a garantizar su conservación a la luz del principio in dubio pro medio ambiente.”* Véase págs. 63 y 64 de la versión pública del amparo en revisión 307/2016.

<sup>38</sup> Véase el artículo 15 de la Convención de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Véase también el desarrollo que hace la Primera Sala en el amparo en revisión 307/2016 (págs. 11 y siguientes de la versión pública).

41. De esta manera, por las razones hasta ahora expuestas, esta Segunda Sala concluye que el Ejecutivo Federal, a través de la SEMARNAT, tiene en ciertos casos la prerrogativa de participar en la discusión y aprobación de los programas de ordenamiento ecológico que expiden los municipios. Esta atribución no solo se actualiza cuando dichos programas incluyan de forma expresa el territorio de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación, sino también cuando, por la proximidad geográfica de un municipio con un área natural protegida, las acciones que los programas de ordenamiento local habilitan puedan afectar los ecosistemas y servicios ambientales que las mismas áreas naturales prestan. En este sentido, es el municipio que pretende realizar un nuevo programa de ordenamiento ecológico, cuyo territorio colinda o puede afectar a las áreas naturales protegidas, el que debe hacerle saber este hecho de forma oficial a la SEMARNAT, para que la Secretaría tenga oportunidad de ejercer su atribución.
42. **Falta de convocatoria del Municipio de Othón P. Blanco a la SEMARNAT y falta de participación de ésta en la discusión y aprobación del programa impugnado.** A este respecto, la Federación establece que no participó ni fue informada del programa impugnado por el Municipio de Othón P. Blanco, por conducto de la SEMARNAT.<sup>39</sup> Este hecho no se contesta por el municipio demandado.<sup>40</sup> Por ello, esta Segunda Sala concluye que la Federación no fue informada de forma adecuada sobre el proyecto del programa impugnado, además de que su participación era indispensable para la validez del programa, porque el mismo establece lineamientos y regulaciones en áreas sobre las que la Federación tiene jurisdicción exclusiva (las áreas naturales protegidas), invadiendo sus facultades. Adicionalmente, al colindar el municipio demandado con las áreas naturales protegidas, el desarrollo urbano y la regulación ecológica que el programa impugnado habilita e impone, respectivamente, en zonas colindantes puede afectar a las áreas naturales protegidas, razón por la que el artículo 20 BIS 5, fracción V de la LGEEPA ordena la participación de la Federación para que exista coordinación entre ambas instancias de planeación, en lo que refiere a las mismas áreas naturales protegidas a su cargo.
43. Esta Segunda Sala considera, por tanto, que el programa impugnado establece dentro de su ámbito material de aplicación el territorio de las áreas naturales protegidas y debió haber contado con la participación de la Federación, al tratarse de territorios de jurisdicción exclusiva de ésta.<sup>41</sup> Adicionalmente, al incluir el programa las áreas de jurisdicción federal y no haber contado con la Federación en su discusión y aprobación, se le impide a ésta establecer si existen influencias de otras unidades geográficas de gestión sustentable que puedan tener afectaciones en las áreas naturales protegidas y verificar que exista coherencia entre estas áreas y los objetivos que buscan las áreas naturales protegidas federales. Como la intervención federal -que no sucedió en el caso- es el único elemento para discernir qué áreas geográficas pueden tener también afectaciones sobre las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación, se concluye la invalidez de todo el programa impugnado.
44. Por estas razones, es **fundado** el argumento del Ejecutivo Federal en el sentido de que el programa impugnado debió haber contado con la participación de la Federación. Así, el Ejecutivo Federal conservaba la atribución del artículo 20 BIS 5, fracción V, de la LGEEPA y el Municipio de Othón P. Blanco fue omiso en convocar a la SEMARNAT para que participara, deliberara y aprobara el Programa impugnado.
45. Por tanto, se declara la invalidez del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial Ecológico y Desarrollo Urbano del Municipio de Othón P. Blanco.
46. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

<sup>39</sup> Véase págs. 3 y ss. de la demanda en el expediente de la controversia constitucional 9/2022.

<sup>40</sup> En la misma publicación del programa impugnado (página 561 del Periódico Oficial de Quintana Roo), el municipio de Othón P. Blanco relata una "videokonferencia con funcionarios de SEMARNAT en la Ciudad de México y que posteriormente se realizó una entrega de la versión completa y terminada del programa municipal", también relata que, con fecha de nueve de junio de dos mil veintiuno, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas remitió al municipio demandado sus observaciones, por lo que se realizaron los ajustes solicitados. Sin embargo, no existe en el expediente más evidencia de que el municipio demandado hubiera enviado por instancias oficiales propias el proyecto del programa impugnado.

<sup>41</sup> Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 72/2008, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández, doce de mayo de dos mil once.

**IX. EFECTOS**

47. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.
48. **Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano del Municipio de Othón P. Blanco, publicado el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado.
49. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos **a partir de la notificación de esta sentencia a las partes de la presente controversia constitucional.**
50. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

**X. DECISIÓN**

51. Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

**PRIMERO.** Es **procedente y fundada** la controversia constitucional.

**SEGUNDO.** Se declara la **invalidez** del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano del Municipio de Othón P. Blanco, publicado el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado.

**TERCERO.** La invalidez del punto resolutivo segundo comenzará sus efectos al momento de la notificación de esta sentencia al Ejecutivo de la Federación y al Municipio de Othón P. Blanco.

**CUARTO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y el Ministro Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Presidente de la Segunda Sala, Ministro **Alberto Pérez Dayán.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Javier Laynez Potisek.**- Firmado electrónicamente.- Secretaria de Acuerdos, **Claudia Mendoza Polanco.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ**, SECRETARIO DE LA SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: **CERTIFICA:** Que la presente copia fotostática constante de diecinueve fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida en la controversia constitucional 9/2022, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en su sesión de dieciocho de enero de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dieciséis de marzo de dos mil veintitrés.- Rúbrica.