

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 178/2021.

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 178/2021

PROMOVENTE: PODER EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA

DEMANDADO: MUNICIPIO DE COZUMEL, 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: el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano de Cozumel.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	9-10
II.	PRECISIÓN DEL ACTO RECLAMADO	La materia de impugnación se constriñe al Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano de Cozumel.	10-11
III.	EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO	La existencia del Programa reclamado se hace constar con la copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.	11
IV.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna	11-12
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	12
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	El órgano demandado tiene legitimación pasiva.	12-13
VII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Las partes no hicieron valer ninguna causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento.	13-14
VIII.	ESTUDIO DE FONDO VIII. Consideraciones previas.	Solo se estudiarán los conceptos de invalidez que argumentan una vulneración de las competencias constitucionales originarias del Ejecutivo Federal y a derechos humanos íntimamente relacionados con ellas.	14-15

	<p>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.</p>	<p>El artículo 28 de la LGEEPA establece que los ecosistemas costeros son materia de las autorizaciones de impacto ambiental a cargo de la SEMARNAT, por lo que el municipio demandado no puede establecer prohibiciones o condiciones para las obras y acciones que se puedan llevar a desarrollar en la zona de playa como la zona federal marítimo terrestre.</p> <p>Se declara la invalidez de los criterios 2, 19, 20 y 22 del subapartado denominado "Biodiversidad" del programa impugnado.</p> <p>Lo establecido en las disposiciones 2 y 3 reconoce las facultades federales y solo pide la validación de giro ante el ayuntamiento, por lo que no existe una invasión a las atribuciones exclusivas del Ejecutivo Federal.</p> <p>Se reconoce validez de los criterios 2 y 3 del subapartado denominado "Biodiversidad" del programa impugnado.</p>	15-19
	<p>VIII.2. Vulneración de las facultades de la Federación en materia de aguas nacionales.</p>	<p>El municipio puede establecer condiciones para las autorizaciones de su competencia cuando éstas necesiten la venia de la Federación. Pero excede sus facultades -e invade las federales- cuando condiciona además la forma como las autorizaciones que exigen una manifestación de impacto ambiental, exclusiva de la Federación, se habrán de ejercer.</p> <p>Se declara la invalidez del criterio 2 del subapartado denominado "Agua" del programa impugnado.</p> <p>Se reconoce la validez de los criterios 4, 5, 6 y 7 del subapartado denominado "Humedal, Laguna Costera, Dolina, Caverna o Cenote" del programa impugnado.</p>	19-21
	<p>VIII.3. Facultades de la Federación para autorizaciones en materia de impacto ambiental.</p>	<p>Es fundado el argumento del poder accionante, pues el municipio está regulando el impacto ambiental de obras y actividades cuando los ecosistemas costeros pudieran afectarse a la luz del principio de precaución, cuya regulación en materia de equilibrio ecológico es jurisdicción exclusiva federal. En este sentido, el municipio demandado está determinando "las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los</p>	21-37

		<p>límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente” a través de la evaluación de impacto ambiental sobre los ecosistemas costeros en términos del artículo 28, fracción X de la LGEEPA. Por ello, el municipio demandado invade facultades federales exclusivas.</p> <p>Se invalidan los criterios del apartado <i>Humedal, Laguna Costera, Dolina, Caverna o Cenote</i> en su totalidad.</p>	
	VIII.4. Violación de competencias federales en hidrocarburos.	<p>Los criterios impugnados no están regulando aspectos contemplados en la Ley de Hidrocarburos.</p> <p>Se reconoce la validez del criterio 4, del subapartado denominado “Suelo”, del programa impugnado.</p>	37-40
	VIII.5. Violación de competencias federales en materia de gestión de residuos.	<p>Los municipios no tienen atribuciones para regular y controlar los residuos peligrosos provenientes de pequeños generadores, grandes generadores o de microgeneradores.</p> <p>Se declara la invalidez del criterio 1 del subapartado denominado “Residuos” del programa impugnado.</p>	40-45
	VIII.6. Violación de competencias federales en materia de caza.	<p>Los municipios no cuentan con facultades para establecer prohibiciones relacionadas con la caza deportiva o con propósitos de recreación, pues es la SEMARNAT la encargada de determinar si es válido o no el otorgamiento, suspensión y revocación de licencias para el ejercicio de la caza deportiva.</p> <p>Se declara la invalidez del criterio 5 del subapartado denominado “Biodiversidad” del programa impugnado.</p>	45-49
	VIII.7. Violación de competencias federales en materia de especies invasoras o exóticas.	<p>El criterio impugnado establece una prohibición al “ingreso o liberación de cualquier especie invasora o exótica ya sea vegetal o animal”, pero no especifica cuáles son esas especies exóticas invasoras, por lo que no actualiza una vulneración a la competencia de la Federación de determinar dentro de normas oficiales mexicanas y/o acuerdos secretariales las listas de especies exóticas invasoras.</p> <p>Se reconoce la validez del criterio 6 del subapartado denominado “Biodiversidad” del programa impugnado.</p>	49-51

	VIII.8 Vulneración a facultades de la Federación en materia de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre.	<p>Los Municipios no se encuentran facultados para permitir, a priori, la instalación de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre con fines de obtener pie de cría, pues esa resolución dependerá del análisis que para tal efecto efectúe la SEMARNAT. Los Municipios tampoco cuentan con competencias para establecer requisitos que no se encuentran dentro de la Ley General de Vida Silvestre.</p> <p>Se declara la invalidez de los criterios 11 y 14 del subapartado denominado "Biodiversidad" del programa impugnado.</p>	52-57
IX.	EFECTOS Declaratoria de invalidez	Se precisan las disposiciones, declaradas inconstitucionales.	57-58
	Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.	La resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de esta sentencia al Ejecutivo Federal y al municipio de Cozumel.	58
X	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO. Se reconoce la validez del Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Cozumel, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.</p> <p>TERCERO. Se declara la invalidez de los siguientes criterios del capítulo V, sección 5.3, apartado 5.3.5, subapartados: 1) Biodiversidad, criterios 2, 5, 11, 14, 19, 20 y 22; 2) Agua, criterio 2; 3) Humedal, Laguna Costera, Dolina, Caverna o Cenote, en su totalidad, y Residuos, criterio 1, del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable del municipio de Cozumel, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.</p> <p>CUARTO. La invalidez del punto resolutivo anterior comenzará sus efectos al momento de la notificación de esta sentencia al Ejecutivo de la Federación y al municipio de Cozumel.</p> <p>QUINTO. 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>	58-59

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 178/2021**ACTOR: PODER EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA****DEMANDADO: MUNICIPIO DE COZUMEL, 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 178/2021, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Consejería Jurídica, contra el Municipio de Cozumel, Estado de Quintana Roo.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda del Poder Ejecutivo Federal.** El ocho de noviembre de dos mil veintiuno, María Estela Ríos González, en su carácter de Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, promovió una controversia constitucional en contra del Municipio de Cozumel, Estado de Quintana Roo, por la emisión del Acuerdo mediante el cual se aprueba el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano del Municipio de Cozumel (en adelante "PMOTEDU" o "Acuerdo reclamado"), publicado el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.
2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Poder Ejecutivo Federal expuso los siguientes conceptos de invalidez:
 - a. **Primero. Falta de participación de la Federación en la elaboración del PMOTEDU y falta de competencia del municipio para regular el uso de las playas y sus dunas costeras.** El PMOTEDU invade la competencia federal, pues pretende regular el uso de las playas y sus dunas costeras, permitiendo la instalación de determinada infraestructura.
 - b. **Segundo. El PMOTEDU regula aspectos relativos a las aguas nacionales y bienes públicos inherentes.** El PMOTEDU invade la competencia federal, al pretender regular o condicionar la emisión de autorizaciones de plantas desalinizadoras, así como la construcción de pozos de extracción de aguas y al regular cuerpos de agua denominados cenotes.
 - c. **Tercero. El PMOTEDU introduce regulación sobre materias que son competencia de la Federación.** El Programa reclamado introduce regulación en materia de hidrocarburos, mangles y residuos peligrosos. Lo anterior contraviene los artículos 4, párrafo quinto, 115 y 124, de la Constitución Federal; 95 de la Ley de Hidrocarburos; 60 TER de la Ley General de Vida Silvestre; la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003; 5 fracciones XII, XIX y XX, 6, 7 fracciones II, VI, VII y X, 8, 10 fracciones VIII y IX, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos; la Norma Oficial Mexicana NOM-052-SEMARNAT-2005 y la Convención sobre los Humedales.
 - I. En materia de hidrocarburos, el Municipio de Cozumel establece criterios para los generadores de electricidad a base de hidrocarburos. Esto es, está regulando en materias de industria de hidrocarburos que son exclusivas de la Federación.
 - II. En materia de humedales, el Acuerdo impugnado regula obras arquitectónicas, de urbanización e infraestructura y actividades productivas de cualquier índole, aledañas, colindantes o paralelas al flujo de humedal en humedales, lo que constituye una invasión a la competencia de la Federación.

III. En materia de residuos peligrosos, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos establece que los municipios cuentan con la facultad de participar en el control de los residuos o manejados por microgeneradores, así como coadyuvar en la prevención de la contaminación de sitios con materiales y residuos peligrosos y su remediación. Sin embargo, no cuentan con facultades para regular y controlar los residuos peligrosos provenientes de pequeños generadores, grandes generadores o microgeneradores.

d. **Cuarto. El PMOTEDU regula diversas cuestiones en materia de impacto ambiental que corresponden a la Federación.** El Acuerdo impugnado prevé la autorización de nuevos caminos, remoción de vegetación, obras, edificaciones, actividades comerciales y servicios, o cualquier acción que altere los procesos dinámicos de dunas costeras, lo cual va más allá de su ámbito competencial, en términos del artículo 5°, apartado Q), del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.

Además, se pretenden regular actividades u obras para realizar en humedales, lagunas costeras, dolinas, cavernas o cenotes, que también van más allá del ámbito competencial del municipio, en términos del artículo 5°, apartado R), del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.

Por su parte, el artículo 32 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que en el caso de que un plan o programa parcial de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico del territorio incluya obras o actividades de las señaladas en el artículo 28 de la Ley en mención, los Municipios deberán presentar dichos planes o programas a la SEMARNAT, con el propósito de que emita la autorización que en materia de impacto ambiental corresponda, lo que denota la sujeción de la competencia local a la de la Federación.

Por otro lado, el municipio demandado establece que, tratándose de actividades acuícolas, éstas deberán contar con un programa de manejo que especifique la zonificación, la infraestructura requerida, monitoreo e informes preventivos, lo cual escapa de su competencia, de conformidad con el artículo 5°, apartado U), del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.

e. **Quinto. El PMOTEDU invade la competencia federal en materia de vida silvestre.** El municipio demandado pretende regular temas inherentes a la caza, la liberación de especies invasoras o exóticas y la instalación de UMAS, lo cual es competencia federal, en términos de los artículos 79, 80, fracción I, 82, 83, 84, 85, 86 y 87 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental; 9, 27, 27 Bis, 27 Bis 2 y 28 de la Ley General de Vida Silvestre y; 50, 51, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89 y 117, párrafo tercero, del Reglamento de la Ley General de Vida Silvestre.

f. **Sexto. Falta congruencia con el programa anterior.** El Programa impugnado contraviene el Programa de Ordenamiento Ecológico Modalidad Local del Municipio de Cozumel vigente.

3. **Suspensión.** En el escrito de demanda, el Ejecutivo Federal solicitó la suspensión del Acuerdo reclamado.
4. **Radicación y turno.** El diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la presente controversia constitucional con el número 178/2021. Asimismo, ordenó turnar el expediente al Ministro Javier Laynez Potisek para que instruyera en el procedimiento.
5. **Admisión.** El veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda. A su vez, ordenó emplazar al Municipio de Cozumel para que presente su contestación a la demanda y exhibiera las copias certificadas de las documentales relacionadas con el Acuerdo reclamado. Por otro lado, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifieste lo que a su representación corresponda. También, el Ministro instructor concedió la suspensión solicitada para el efecto de que el Municipio de Cozumel se abstuviera de expedir o autorizar cualquier acto relativo a la asignación de destinos y usos de suelo con motivo de la aplicación del PMOTEDU.

6. **Contestación de la demanda por parte del Municipio de Cozumel.** Por escrito recibido el veintiocho de enero de dos mil veintidós, Bruno Esteban Díaz Solís, en su carácter de Síndico Municipal del Municipio de Cozumel, presentó el escrito de contestación a la demanda. En esencia, hizo valer los siguientes argumentos:

- a. Las normas cuya invalidez se demanda no invaden la competencia de la Federación, ya que se ciñen al cumplimiento de lo que establecen los artículos 20 bis 4 y 20 bis 5 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 14 y 20 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo; 54 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.
- b. La Federación sostiene que el apartado 5.3 denominado “MODELO DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO, PATRIMONIO NATURAL Y PAISAJE”, subapartado 5.3.5 denominado “CRITERIOS NORMATIVOS GENERALES. BIODIVERSIDAD” invade su esfera competencial. Lo anterior resulta incorrecto, ya que dicho apartado debe ser interpretado de manera sistemática con el apartado 2.3 denominado “MARCO TEÓRICO” y el apartado 5.3.5.

De dicha interpretación se advierte que los criterios normativos se aplicarán en la zona insular con excepción de las áreas decretadas con alguna protección ambiental y, además, se precisa que prevalece la competencia federal sobre la estatal y la municipal.

Tampoco se pretende regular el uso de dunas costeras de jurisdicción federal, pues únicamente se están normando las dunas costeras que no pertenecen a la zona federal marítima.

- c. La Federación considera que se invade su competencia, ya que el acuerdo impugnado pretende regular o condicionar la emisión de autorizaciones de plantas desalinizadoras y la construcción de pozos de extracción de aguas. Sin embargo, pierde de vista que la autorización de plantas desalinizadoras y la construcción de pozos de extracción de aguas está condicionada a la presentación de evidencias científicas en la manifestación de impacto ambiental, por lo que se establece como presupuesto contar con las autorizaciones federales correspondientes.
- d. Por otro lado, se hace una inexacta interpretación del subapartado 5.3.5 denominado “CRITERIOS NORMATIVOS GENERALES. BIODIVERSIDAD”, ya que en términos del artículo 17 de la Ley de Aguas Nacionales establece que para la extracción de aguas que tengan como fin la desalinización se requiere una concesión. Sin embargo, en los criterios impugnados no se pretende regular la extracción de aguas con fines de desalinización, sino que únicamente se menciona que la entidad que pretenda constituirse como desalinizadora se le podrá autorizar operar previa autorización de la Federación. De lo anterior, resulta evidente la confusión en la que incurre la actora al entender como sinónimos la figura de la planta desalinizadora con la acción de extraer aguas con fines de desalinización, siendo que se trata de temas distintos, ya que para extraer aguas con fines de desalinización se necesita una concesión, pero para realizar el proceso se necesita una planta la cual requiere de distintos tipos de autorizaciones emitidas por diferentes órganos de gobierno.
- e. Por lo que hace a los pozos de extracción, el artículo 3, fracción IV, de la Ley de Aguas Nacionales establece que cualquier persona puede realizar cualquier tipo de obra para el alumbramiento de aguas. Dicha cuestión implica que para este tipo de pozos no se requiere ningún tipo de concesión, por lo que no existe ninguna afectación a la competencia federal.
- f. Por lo que hace al argumento de la Federación en el que sostiene que las fracciones 1, 4, 5, 6, y 7 del apartado denominado “HUMEDAL, LAGUNA COSTERA, DOLINA, CAVERNA O CENOTE” están regulando los cenotes y cuerpos de agua, se discrepa con la postura desarrollada, debido a que de la simple lectura de dichas fracciones se advierte que la finalidad de las mismas no es de ninguna manera regular los cenotes, sino establecer lineamientos que ayuden a una mejor preservación del ecosistema a efecto de garantizar y proteger el derecho de los habitantes de Cozumel a un medio ambiente sano.

- g.** El Acuerdo impugnado no regula cuestiones relacionadas con las facultades conferidas a la Federación en materia de hidrocarburos, ya que la hipótesis reclamada se encarga de regular los espacios físicos en los que se encuentran los generadores de electricidad a base de hidrocarburos. Es decir, los inmuebles donde se encuentran asentados, para efecto de que cumplan con las condiciones de protección civil indispensables para salvaguardar la seguridad.
- h.** La Federación interpreta de manera incorrecta la fracción 1, del subapartado que se denominada "HUMEDAL, LAGUNA COSTERA, DOLINA, CAVERNA O CENOTE", en virtud de que la intención de dicha fracción es recalcar que cualquier persona que pretenda realizar alguna actividad u obra que afecte o repercuta en el ecosistema señalado, deberá contar con una manifestación de impacto ambiental emitida por la autoridad federal, por lo que no existe intromisión a la competencia de la Federación.
- i.** La Federación interpreta de manera incorrecta la fracción 1, del subapartado que se denominada "RESIDUOS", pues es evidente que establece que los residuos químicos que sean producidos por cualquier tipo de empresa deberán ser depositados en instalaciones o contenedores adecuados, lo cual es acorde a lo previsto en la Ley Estatal en Materia de Prevención y Gestión de Residuos, así como la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos. Además, de estimarse que se trata de materia de residuos peligrosos, los Municipios cuentan con la facultad de participar en el control de residuos peligrosos generados o manejados por microgeneradores, por lo que no existe intromisión a la competencia federal.
- j.** El Acuerdo impugnado, en el Capítulo V denominado "Modelo y Normatividad Territorial", de ninguna manera regula cuestiones en materia de impacto ambiental que le corresponden a la Federación, ya que en ningún momento se norma la construcción o instalación de infraestructura en dunas costeras, sino que únicamente se hace referencia a que previo a la intervención del municipio se necesitará de las autorizaciones federales respectivas.
- k.** En lo que respecta a la aseveración de que los numerales 1, 4, 5, 7, 9, 10 y 14 del apartado 5.3.5 denominado "Criterios Normativos Generales", vulneran competencia federal, se deja en estado de indefensión al municipio demandado, debido a que no se precisa a qué tema se refiere. Sin embargo, resulta preciso señalar que los numerales citados en todo momento reconocen que la Federación es la autoridad administrativa facultada para autorizar obras y actividades en humedales.
- l.** En materia de actividades acuícolas resulta equivocada la percepción de que el municipio demandado vulnera lo dispuesto en el artículo 5º, apartado U), del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental, ya que de ninguna manera se pretende regular o establecer condicionantes para la realización de dichas actividades, pues el mismo Acuerdo impugnado reconoce que se trata de competencia exclusiva de la Federación.
- m.** Contrario a lo sostenido por la Federación, los puntos 5, 6, 11 y 14 del apartado denominado "Biodiversidad de los Criterios Normativos", en ningún momento pretenden regular temas inherentes a la caza, la liberación de especies invasoras o exóticas, y la instalación de UMAS, ya que en los mismos únicamente se refuerza la obligación que tiene cualquier persona de contar con la autorización de la autoridad federal competente para el desarrollo de las actividades referidas.
- n.** Contrario a lo sostenido por la Federación, el criterio identificado como 6, del apartado denominado de "Biodiversidad", de ninguna manera vulnera lo establecido en los artículos 27, 27 bis, 27 bis 2 y 28 de la Ley General de Vida Silvestre en temas relativos al manejo de especies invasoras o exóticas. Lo anterior, porque dichos preceptos únicamente refieren que la Federación determinará las normas oficiales mexicanas y/o lo acuerdos secretariales que contengan las listas de especies exóticas y las medidas de prevención contra la entrada de éstas. Sin embargo, no existe ninguna prohibición en lo que respecta a la organización interna del país, por lo que no se invade competencia federal alguna.

- o. Por lo que refiere al criterio 11, en donde se afirma que la forma en la que se encuentra redactado deja al arbitrio del municipio demandado la autorización o permiso para la propagación de los pies de cría, es pertinente señalar que no es así, ya que de la redacción de éste se desprende que la autorización se otorgará a todos los que cuenten con la autorización de la SEMARNAT.
 - p. Sobre el criterio 14 es importante señalar que no transgrede la competencia de la Federación, debido a que únicamente regula el aprovechamiento y extracción de los elementos naturales susceptibles de apropiación, precisando que se debe contar con la autorización emitida por la autoridad federal. Además, los requisitos previstos en dicho criterio se encuentran previstos en la Ley General de Vida Silvestre.
 - q. El Programa impugnado tomó en consideración y respetó lo establecido en el Programa de Ordenamiento Ecológico Modalidad Local del Municipio de Cozumel vigente, por lo que el argumento de la Federación resulta incorrecto.
7. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República no emitió opinión en la presente controversia constitucional a pesar de estar debidamente notificada.
8. **Audiencia constitucional.** El dieciséis de marzo de dos mil veintidós se llevó a cabo la audiencia constitucional prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal¹ (Ley Reglamentaria). Las partes desahogaron las pruebas ofrecidas y ofrecieron sus alegatos.
9. **Cierre de la instrucción.** El veinticinco de marzo de dos mil veintidós, se acordó cerrar el periodo de instrucción con el fin de que el Ministro instructor elabore el proyecto de resolución correspondiente.
10. **Acuerdo de radicación.** Previo dictamen del Ministro Ponente, 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

11. 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 I² y 11, fracción VIII,³ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo dispuesto en el punto Segundo, fracción I,⁴ a contrario sensu, y punto Tercero⁵ 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.
12. 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.

¹ **Ley Reglamentaria**

Artículo 29. Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvenición, el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite.

² **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; [...]

³ **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; [...]

⁴ **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. [...]

⁵ **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.

II. PRECISIÓN DEL ACTO RECLAMADO

13. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria⁶ se precisa el acto objeto de la presente controversia.
14. El Poder Ejecutivo Federal promovió controversia constitucional en contra del Acuerdo mediante el cual se aprueba el PMOTEDU. Por tanto, la materia de impugnación se constriñe al instrumento referido, cuya emisión se atribuye al Municipio de Cozumel.
15. 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

16. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria, la existencia del Acuerdo reclamado se hace constar con la copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, publicado el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.
17. 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

18. El Programa municipal impugnado fue publicado el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno. Conforme al artículo 21 de la Ley Reglamentaria,⁷ la presentación de la demanda, el día ocho de noviembre de dos mil veintiuno 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.
19. 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

20. De acuerdo con el artículo 11, último párrafo, de la Ley Reglamentaria,⁸ 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.
21. 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.

⁶ 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; [...]

⁷ 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 [...]

⁸ 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.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

22. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo de la Ley Reglamentaria,⁹ la parte demandada deberá comparecer a juicio por conducto de las personas funcionarias que, en términos de las leyes aplicables, estén facultadas para representarla. En ese sentido, se reconoció el carácter de parte demandada al Municipio de Cozumel, al atribuirle la emisión del Acuerdo impugnado. En su representación compareció Bruno Esteban Díaz Solís, en su carácter de Síndico Municipal. Demostró desempeñar dicho cargo con copia certificada de la Constancia de Mayoría y Validez de la Elección para la Sindicatura de trece de junio de dos mil veintiuno y el Acta de Sesión Ordinaria del Ayuntamiento del Municipio de Cozumel para el periodo 2021-2024 de treinta de septiembre de dos mil veintiuno.
23. En términos de los artículos 92, fracción V, de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo,¹⁰ y 21 del Reglamento Interior para el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel,¹¹ Quintana Roo, la persona síndica municipal está facultada para representar a dicha entidad en la presente controversia constitucional.
24. 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.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

25. Las partes no hicieron valer ninguna causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Esta Segunda Sala, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.
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

27. **Consideraciones previas.** Este apartado solo estudiará los conceptos de invalidez que argumentan una vulneración de las competencias constitucionales originarias del Ejecutivo Federal y a derechos humanos íntimamente relacionados con ellas. En términos de los precedentes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son éstas las únicas violaciones constitucionales susceptibles de análisis en este tipo de procedimientos.
28. Por estas razones, esta Segunda Sala no estudiará: 1) las violaciones alegadas al Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental; 2) las posibles vulneraciones a la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003 en materia de humedales costeros y zonas de manglar, y 3) el argumento de que el Programa impugnado contraviene el Programa de Ordenamiento Ecológico Modalidad Local del Municipio de Cozumel vigente. Estos conceptos de invalidez no serán estudiados en términos del artículo 105, fracción I, de la Carta Magna por no representar, por un lado, una vulneración a competencias propias de la Federación ni, por el otro, a atribuciones originarias de rango constitucional.
29. Por razón de método, los conceptos de invalidez se analizarán en este apartado en ocho secciones. Una primera sección estudia el razonamiento que alega la invalidez de todo el programa impugnado debido a que la SEMARNAT debió haber participado por estar el programa impugnado regulando las dunas costeras, que -se alega- incluyen la zona federal marítimo terrestre y de playa. En segundo lugar, esta Segunda Sala estudiará el argumento de la actora en el sentido de que el programa

⁹ 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.

¹⁰ 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; [...]

¹¹ Reglamento Interior para el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel

Artículo 21. El Síndico Municipal deberá comparecer por sí mismo o asistido por un profesional del derecho ante cualquier tribunal, en los juicios en que el municipio sea parte.

impugnado invade sus facultades en materia de aguas nacionales, al regular las plantas desalinizadoras, las aguas del subsuelo y los cenotes. En tercer lugar, se estudiará la posible invalidez de algunas disposiciones del programa impugnado por invadir facultades federales en materia de hidrocarburos. En cuarto lugar, este estudio analizará la posible violación de atribuciones de la Federación en materia de regulación de humedales. En quinto lugar, se estudiará la posible vulneración a facultades del Ejecutivo federal en materia de gestión de residuos. En sexto lugar, este apartado analizará el argumento del poder actor en el sentido de que el contenido del Programa impugnado invade sus facultades en materia de caza. En séptimo lugar, se analizarán las posibles violaciones a las facultades federales para regular especies invasoras o exóticas. En octavo lugar, se estudiarán las posibles vulneraciones del programa impugnado a las competencias federales en materia de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre.

30. 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.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.

31. El ejecutivo federal plantea que la participación de la SEMARNAT era necesaria pues el programa regula las dunas costeras y, por tanto, invade sus facultades en un bien nacional de uso común, es decir, la zona de playa y la zona federal marítimo terrestre.¹² Esta Segunda Sala solo estudiará el argumento desde el punto de vista de la cuestión efectivamente planteada.¹³ Así, el concepto de invalidez primero se desdobra en dos argumentos. En un primer razonamiento, el Ejecutivo Federal establece que el programa impugnado invade las facultades federales porque regula las playas y la zona federal marítimo terrestre al establecer disposiciones relativas a las dunas costeras. Un segundo argumento establece que el municipio de Cozumel invadió indebidamente las facultades federales al establecer criterios aplicables a las playas y la zona federal marítimo terrestre en general.
32. Dos criterios impugnados establecen lo siguiente:¹⁴

“5.3. Modelo de ordenamiento ecológico, patrimonio natural y paisaje”

[...]

5.3.5. Criterios Normativos Generales.

[...]

Biodiversidad

[...]

2. La autorización de nuevos caminos, remoción de vegetación, obras, edificaciones, actividades comerciales y servicios, o cualquier acción que altere los procesos dinámicos de las dunas costeras. No se permitirá la construcción o instalación de infraestructura sobre las dunas, salvo andadores elevados no permanentes, cuyo ancho máximo será de 2.5 metros, y sus accesos a la playa deberán realizarse con un trazo que atraviese la franja de vegetación costera en forma diagonal, con la finalidad de evitar la erosión de la duna; así como un monitoreo y seguimiento durante 5 a 10 años en un área de influencia tierra adentro de 1 kilómetro y hasta el límite del nivel del mar.”

[...]

¹² **Ley General de Bienes Nacionales**

Artículo 7.- Son bienes de uso común:

[...]

IV.- Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales;

V.- La zona federal marítimo terrestre;

[...]

¹³ **Ley Reglamentaria**

Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

¹⁴ Véase página 5 de la demanda de la controversia constitucional 178/2021.

20. No se permite la autorización de nuevos caminos, remoción de vegetación, obras, edificaciones, actividades comerciales o servicios y cualquier acción temporal o permanente que altere los procesos dinámicos de las playas y/o línea costera, humedales y áreas con alto valor ambiental no sin antes contar con la presentación de evidencias científicas en la Manifestación de impacto ambiental que demuestren que no tendrán impactos significativos sobre los procesos dinámicos de las playas y/o línea costera; así como un monitoreo y seguimiento durante 5 a 10 años en un área de influencia tierra adentro de 1 kilómetro y hasta el límite del nivel del mar.

33. En términos del artículo 27 de la Constitución Federal, la Ley General de Bienes Nacionales establece que tanto las playas como las zonas federales marítimo terrestres son bienes comunes de uso exclusivo de la Federación.¹⁵ Esta Suprema Corte ha concluido que los programas municipales no pueden establecer disposiciones en las zonas exclusivas de la Federación.¹⁶ Sin embargo, como lo señala el municipio demandado en la contestación, las dunas costeras exceden tanto la zona de playa como la zona federal marítimo terrestre. Por tanto, la disposición impugnada se podría argumentar en el sentido de que solo se refiere a la parte de las dunas costeras que excluye la zona exclusiva de la Federación.
34. No obstante que los ecosistemas de dunas costeras no son idénticos con la zona de playa y la zona federal marítimo terrestre, es **fundado** el argumento del Ejecutivo Federal en el sentido de que los criterios impugnados invaden sus facultades exclusivas. En efecto, el artículo 28 de la LGEEPA establece que los ecosistemas costeros son materia de las autorizaciones de impacto ambiental a cargo de la SEMARNAT,¹⁷ por lo que el municipio demandado no puede establecer prohibiciones o condiciones para las obras y acciones que se puedan llegar a desarrollar en este ecosistema costero.
35. Por otra parte, el Ejecutivo Federal impugna las siguientes disposiciones del programa impugnado:

“2. Las disposiciones de materiales derivados de obras, excavaciones o rellenos sobre la vegetación nativa, y en Zona Federal Marítimo Terrestre y áreas marinas, deberá contar con previa autorización de la autoridad competente Federal y la validación de giro ante el ayuntamiento.

3. Las nuevas actividades de extracción de arena de las playas y/o Zona Federal Marítimo Terrestre, deberán contar con la autorización de la autoridad federal y la validación del giro ante el ayuntamiento.

[...]

19. No se permite el uso de vehículos motorizados en la zona de playa (...) con excepción de aquellos relacionados con labores de protección civil, investigación científica y conservación biológica.

[...]

22. No se permiten cercas o muros en playa o zona federal marítimo terrestre por particulares.

¹⁵ **Ley General de Bienes Nacionales**

Artículo 7.- Son bienes de uso común:

[...]

IV.- Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales;

V.- La zona federal marítimo terrestre;

[...]

¹⁶ En este sentido, véase la controversia constitucional 72/2008, resuelta el doce de mayo de dos mil once, por unanimidad de once votos de los miembros del Pleno.

¹⁷ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

Artículo 28.- La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

[...]

X.- Obras y actividades en humedales, ecosistemas costeros, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales. En el caso de actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias se estará a lo dispuesto por la fracción XII de este artículo;

[...]

36. Lo establecido en las disposiciones 2 y 3 es válido. Estas disposiciones solo están mencionando la debida autorización, permiso o concesión por parte de las autoridades federales para la disposición de materiales derivados de obras, excavaciones o rellenos sobre la vegetación nativa, en la zona federal marítimo terrestre y en las áreas marinas, así como las actividades de extracción de arena de las playas o la zona federal adyacente. En este sentido, el programa impugnado reconoce las facultades federales y solo exige la validación de giro ante el ayuntamiento, por lo que no existe una invasión a las atribuciones exclusivas del Ejecutivo Federal.
37. Sin embargo, los criterios 19 y 22 antes transcritos sí establecen regulaciones sobre actividades y obras en las playas y la zona federal marítimo terrestre. En términos de los precedentes de la Suprema Corte,¹⁸ el argumento es **fundado**, ya que el Municipio está incidiendo con estos últimos criterios en un bien común de jurisdicción exclusiva federal.
38. 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.2. Vulneración de las facultades de la Federación en materia de aguas nacionales.

39. La parte actora establece que el PMOTEDU invade la competencia federal, al pretender regular o condicionar la emisión de autorizaciones de plantas desalinizadoras, así como la construcción de pozos de extracción de aguas y al regular cuerpos de agua denominados cenotes.
40. Por lo que hace a las plantas desalinizadoras, la construcción de pozos de extracción de agua y los cenotes, los criterios impugnados son:

“5.3. Modelo de ordenamiento ecológico, patrimonio natural y paisaje”

[...]

5.3.5. Criterios Normativos Generales.

[...]

Agua.

[...]

“2. La autorización de plantas desalinizadoras y la construcción de pozos de extracción de agua queda condicionada a la presentación de evidencias científicas en la Manifestación de Impacto Ambiental que demuestren que la disposición de salmueras no modifica las características fisicoquímicas del agua de mar ni impacta hábitat, terrestre, costero, y ni al acuífero con lo que se evitaría un desequilibrio ecológico y conflictos ambientales.

[...]

41. El municipio de Cozumel en su contestación establece que no se está refiriendo a la actividad en sí de las plantas desalinizadoras -cuestión exclusiva de la Federación- sino a la autorización municipal, condicionada a la venia de la SEMARNAT. Sin embargo, la redacción del criterio antes transcrito va más allá de la deferencia a las autoridades competentes. En efecto, el criterio impugnado habla de “evidencias específicas” y, por tanto, está condicionando de alguna manera una posible autorización de la SEMARNAT. En otras palabras, esto significa que, aun en el caso en que la autoridad federal autorice las obras u acciones, el municipio interviene indebidamente para condicionar esa autorización.
42. Por tanto, existe una vulneración de las competencias federales. El municipio puede establecer condiciones para las autorizaciones de su competencia cuando estas necesiten la venia de la Federación. Pero excede sus facultades -e invade las federales- cuando condiciona además la forma como las autorizaciones que exigen una manifestación de impacto ambiental, exclusiva de la Federación, se habrán de ejercer.

¹⁸ En este sentido, véase la controversia constitucional 72/2008, resuelta el doce de mayo de dos mil once, por unanimidad de once votos de los miembros del Pleno.

43. Por estas razones, también es **fundado** el argumento del Ejecutivo Federal, cuando establece que el criterio transcrito vulnera sus facultades en materia de pozos de extracción. En este sentido, el municipio de Cozumel alega que existen aguas del subsuelo que no son aguas nacionales y que, por tanto, no toca a la Federación regularlas. Sin embargo, con independencia de la validez o invalidez de este argumento, es claro que el criterio también condiciona la forma como la SEMARNAT despliega sus facultades en materia de manifestación de impacto ambiental. Por ello, cuando el programa impugnado se refiere a ecosistemas marinos o costeros, tal criterio también es inválido. En este sentido, como se ha invalidado el criterio antes transcrito, no es necesario analizar los demás argumentos que expone la parte actora.
44. 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.3. Facultades de la Federación para autorizaciones en materia de impacto ambiental.

45. Por otro lado, el Ejecutivo Federal impugna algunos criterios del capítulo V, apartado 5.3.5 *Criterios Normativos Generales*, del Programa reclamado,¹⁹ sin embargo, en el caso de los criterios 1, 4, 5, 7, 9, 10 y 14, no especifica a qué subapartado o subapartados éstos criterios pertenecen, de los siete que componen dicha sección.²⁰ En este contexto, la Federación argumenta que la razón para impugnar los criterios a que refiere es que el municipio pretendió regular autorizaciones respecto de obras y actividades para realizar en dunas, humedales, cenotes, dolinas, cavernas y lagunas costeras. En todos ellos la Federación alega que se trata de ecosistemas costeros en los que ésta -a través de la SEMARNAT- tiene facultades exclusivas para emitir autorizaciones en materia de evaluación de impacto ambiental.²¹ Así, es posible identificar dichos criterios como pertenecientes al subapartado *Humedal, Laguna Costera, Dolina, Caverna o Cenote*.
46. Sin embargo, corrigiendo los errores de cita de los criterios reclamados y atendiendo a la cuestión efectivamente planteada en términos de la Ley Reglamentaria, es posible tener por impugnados todos los criterios del subapartado *Humedal, Laguna Costera, Dolina, Caverna o Cenote*, del capítulo V, sección 5.3, apartado 5.3.5, del programa impugnado. En efecto, analizando cada uno de ellos es posible concluir que todos se refieren al alegato de que dichas disposiciones vulneran facultades exclusivas de la Federación en materia de autorización de la evaluación de impacto ambiental, por tratarse de ecosistemas costeros.
47. El subapartado que se tiene por impugnado establece:

Humedal, Laguna Costera, Dolina, Caverna o Cenote

1. Cualquier actividad u obra para realizar en humedales, lagunas costeras, dolinas, cavernas o cenotes queda condicionada a la presentación de evidencias científicas y/o estudios técnicos a través de la Manifestación de Impacto Ambiental que demuestren que tales actividades no generarán impactos negativos irreversibles.

2. Los giros comerciales y de servicios como actividades turísticas quedan sujetas a la licencia de giros municipal para su operación, misma que deberá otorgarse cuando se presente: el programa de monitoreo, el programa de residuos sólidos urbanos y quedará condicionada en dos años, participar y entregar la certificación del programa de autorregulación y auditorías ambientales para la certificación ambiental de parte de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.

3. Las obras e infraestructura, deberán quedar sujetas a la licencia de construcción para su ejecución, misma que deberá otorgarse cuando se entregue: el programa de monitoreo, el programa de residuos de la construcción, las medidas de mitigación antes y durante el proceso constructivo, las acciones para la recuperación del humedal, lagunas costeras, dolinas, cavernas, o cenotes, por las obras e infraestructura realizada.

¹⁹ Véase el concepto de invalidez CUARTO, en la página diecinueve de la demanda en el expediente de la controversia constitucional 178/2021. Los criterios 1, 4, 5, 6 y 7, transcritos fueron impugnados expresamente en el concepto de invalidez SEGUNDO, alegando que se trata de aguas nacionales. Sin embargo, esta Sala los estudiará desde la perspectiva de la invasión de facultades federales

²⁰ El programa impugnado en su capítulo V *Modelo y Normatividad Territorial*, apartado 5.3.5 *Criterios Normativos Generales* contiene siete subapartados: *Biodiversidad* (veinticinco criterios), *Suelo* (seis criterios), *Agua* (ocho criterios), *Humedal, Laguna Costera, Dolina, Caverna o Cenote* (diecisiete criterios), *Residuos* (siete criterios), *Infraestructura o Construcción* (veinte criterios).

²¹ Véase páginas 19 y 20 de la demanda del Ejecutivo Federal en el expediente de la controversia constitucional 178/2021.

4. Cualquier obra arquitectónica, urbanización e infraestructura o actividades productivas de cualquier índole deberá respetar, conservar, proteger o restaurar una distancia mínima de 120 metros respecto al límite del humedal, laguna costera, dolinas, cavernas o cenotes y deberá realizar un programa de monitoreo durante cinco años a partir de concluida la obra o iniciada la operación del giro, para garantizar su equilibrio, balance hidrológico, el volumen, pH, salinidad, oxígeno disuelto, temperatura y calidad de agua.

5. Las obras arquitectónicas, urbanización e infraestructura y actividades productivas de cualquier índole, aledañas, colindantes o paralelas al flujo del humedal, laguna costera, dolinas, cavernas o cenotes serán construidas a ciento veinte metros y deberán adaptar o incluir drenes y alcantarillas que permitan el libre flujo del agua y de luz, así como garantizar el libre paso de fauna silvestre.

6. Cualquier servicio que utilice postes, ductos, torres y líneas, deberá ser dispuesto sobre el derecho de vía. En caso de no existir alguna vía de comunicación se deberá buscar en lo posible bordear la comunidad del humedal, laguna costera, dolina, caverna o cenotes, en el caso de cruzarlo procurar el menor impacto posible y deberá realizar un programa de monitoreo durante cinco años a partir de concluida la obra o iniciada la operación del giro para garantizar su equilibrio, balance hidrológico, el volumen, pH, salinidad, oxígeno disuelto, temperatura y calidad de agua.

7. Para el caso de vías de comunicación se deberá buscar en lo posible bordear la comunidad del humedal, laguna costera, dolina, caverna o cenotes, en el caso de cruzarlo procurar el menor impacto posible y deberá realizar un programa de monitoreo durante cinco años a partir de concluida la obra o iniciada la operación del giro para garantizar su equilibrio, balance hidrológico, el volumen, pH, salinidad, oxígeno disuelto, temperatura y calidad de agua.

8. Las actividades acuícola, producción de sal, turismo educativas, u observación de aves, deberán contar con un programa de manejo que especifique la zonificación, la infraestructura requerida, monitoreo e informes preventivos; dicho programa deberá tener como objetivo evitar el menor daño al entorno ecológico, como la compactación del sustrato por ganado, personas, vehículos u otros factores antropogénicos, el menor número de caminos de tránsito y acceso a la playa; por último el aprovechamiento no será mayor al 15% de la capacidad de carga del humedal; lo anterior deberá contar con un programa de monitoreo durante cinco años a partir de concluida la obra o iniciada la operación del giro, para garantizar su equilibrio, balance hidrológico, el volumen, pH, salinidad, oxígeno disuelto, temperatura y calidad del agua.

9. La autorización del aprovechamiento ecoturístico o científico de humedal, laguna costera, dolina, caverna, o cenotes, queda condicionada a la presentación de evidencias científicas y/o estudios técnicos a través de la Manifestación de Impacto Ambiental que demuestre que tales actividades no generarán impactos negativos irreversibles que deriven conflictos ambientales ni desequilibrios ecológicos.

10. No se permite obras u actividades que modifiquen, alteren el flujo y refuljo subterráneo del agua (dulce, salobre y marina) de humedales, lagunas costeras, dolinas, cavernas o cenotes de manera temporal o permanente.

11. Deberá respetar el patrón de corrientes y el proceso de sedimentación, sin afectar los procesos de conformación de la línea de costa adyacentes.

12. Deberá evitar la obstaculización de la infiltración del agua al subsuelo, y la desecación, el dragado o relleno de los cuerpos de agua temporales y permanentes, así como la obstaculización, el desvío, o la interrupción de los cauces y las corrientes de agua permanentes o intermitentes.

13. La infraestructura de sanitarios no se permite dentro de dolinas, cavernas o cenotes deberán ser instalados a 100 metros y deberá contar con la autorización y medidas de recolección para su tratamiento y transportación.

14. *La infraestructura de sanitarios en humedales, y lagunas costeras queda condicionada a la presentación de evidencias científicas y/o estudios técnicos a través de la Manifestación de Impacto Ambiental que demuestren que tales actividades no generarán impactos negativos irreversibles que deriven conflictos ambientales ni desequilibrios ecológicos y deberá contar con la autorización y medidas de recolección para su tratamiento y transportación.*

15. *Las actividades productivas, giros comerciales, unidades económicas, procesos constructivos de infraestructura, urbanización o edificación de competencia municipal deberán contar con un reporte mensual de parte del desarrollador u interesado, mismo que deberá reportar a la Dirección de Medio Ambiente y Ecología, para su Visto Bueno y/o verificar que se cumplan con los criterios mencionados.*

16. *No se permite la extracción de reliquias, flora, fauna y la pesca.*

17. *En áreas cercanas o colindantes con zonas de arribo, desove y eclosión de tortugas marinas, no podrá conectarse con iluminación directa hacia la playa.*

48. Así, la cuestión a resolver en este asunto es si los humedales, lagunas costeras, dolinas, cenotes y cavernas a los que se refiere el subapartado *Humedal, Laguna Costera, Dolinas, Cavernas o Cenotes* del programa impugnado son ecosistemas cuya protección medioambiental corresponde a la Federación y, por tanto, si la misma Federación tiene una atribución exclusiva para ponderar y determinar en específico las distancias que deben guardar las obras arquitectónicas, las medidas de protección y monitoreo y las modalidades para las obras que ahí se realicen.
49. En este sentido, el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Federal²² establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
50. Así, la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX-G en materia de protección al ambiente y restauración del equilibrio ecológico se ve reflejada en la emisión de diversas leyes generales que regulan la materia, entre las que destacan la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General de Vida Silvestre.
51. Ahora bien, de los artículos 28, 30 y 35 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente²³ se desprende que para ciertas obras y actividades se requiere previamente autorización en

²² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 1944)

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

(REFORMADA, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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.

[...]

²³ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 23 DE FEBRERO DE 2005)

Artículo 28.- La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

I. Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos;

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

II. Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica;

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

III. Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear;

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

IV. Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

V. Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración;

VI. (DEROGADA, D.O.F. 25 DE FEBRERO DE 2003)

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

VII. Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas;

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

VIII. Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas;

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

IX. Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros;

(REFORMADA, D.O.F. 23 DE ABRIL DE 2018)

materia de impacto ambiental de la SEMARNAT. Se incluye, entre otras, los aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración, los desarrollos inmobiliarios que afecten ecosistemas costeros, las obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros contactados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales.

52. La autorización a que se hace referencia depende de la manifestación del impacto ambiental que presente el solicitante ante la Secretaría u otras autoridades competentes. La manifestación del impacto ambiental, conforme al artículo 3, fracción XXI, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, es *“el documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo”*.

X.- Obras y actividades en humedales, ecosistemas costeros, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales. En el caso de actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias se estará a lo dispuesto por la fracción XII de este artículo;

(REFORMADA, D.O.F. 23 DE FEBRERO DE 2005)

XI.- Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

XII.- Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas, y

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

XIII.- Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

El Reglamento de la presente Ley determinará las obras o actividades a que se refiere este artículo, que por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y que por lo tanto no deban sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en este ordenamiento.

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

Para los efectos a que se refiere la fracción XIII del presente artículo, la Secretaría notificará a los interesados su determinación para que sometan al procedimiento de evaluación de impacto ambiental la obra o actividad que corresponda, explicando las razones que lo justifiquen, con el propósito de que aquéllos presenten los informes, dictámenes y consideraciones que juzguen convenientes, en un plazo no mayor a diez días. Una vez recibida la documentación de los interesados, la Secretaría, en un plazo no mayor a treinta días, les comunicará si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como la modalidad y el plazo para hacerlo. Transcurrido el plazo señalado, sin que la Secretaría emita la comunicación correspondiente, se entenderá que no es necesaria la presentación de una manifestación de impacto ambiental.

Artículo 30.- Para obtener la autorización a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, los interesados deberán presentar a la Secretaría una manifestación de impacto ambiental, la cual deberá contener, por lo menos, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.

Cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas en los términos de la presente Ley, la manifestación deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente.

Si después de la presentación de una manifestación de impacto ambiental se realizan modificaciones al proyecto de la obra o actividad respectiva, los interesados deberán hacerlas del conocimiento de la Secretaría, a fin de que ésta, en un plazo no mayor de 10 días les notifique si es necesaria la presentación de información adicional para evaluar los efectos al ambiente, que pudiesen ocasionar tales modificaciones, en términos de lo dispuesto en esta Ley.

Los contenidos del informe preventivo, así como las características y las modalidades de las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo serán establecidos por el Reglamento de la presente Ley.

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

Artículo 35.- Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría iniciará el procedimiento de evaluación, para lo cual revisará que la solicitud se ajuste a las formalidades previstas en esta Ley, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas aplicables, e integrará el expediente respectivo en un plazo no mayor de diez días.

Para la autorización de las obras y actividades a que se refiere el artículo 28, la Secretaría se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos antes señalados, así como los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

Asimismo, para la autorización a que se refiere este artículo, la Secretaría deberá evaluar los posibles efectos de dichas obras o actividades en el o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación.

Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría emitirá, debidamente fundada y motivada, la resolución correspondiente en la que podrá:

I. Autorizar la realización de la obra o actividad de que se trate, en los términos solicitados;

II. Autorizar de manera condicionada la obra o actividad de que se trate, a la modificación del proyecto o al establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación, a fin de que se eviten, atenuen o compensen los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos en la construcción, operación normal y en caso de accidente. Cuando se trate de autorizaciones condicionadas, la Secretaría señalará los requerimientos que deban observarse en la realización de la obra o actividad prevista, o

III. Negar la autorización solicitada, cuando:

a) Se contravenga lo establecido en esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables;

b) La obra o actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción o cuando se afecte a una de dichas especies, o

c) Exista falsedad en la información proporcionada por los promoventes, respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate.

La Secretaría podrá exigir el otorgamiento de seguros o garantías respecto del cumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización, en aquellos casos expresamente señalados en el reglamento de la presente Ley, cuando durante la realización de las obras puedan producirse daños graves a los ecosistemas.

La resolución de la Secretaría sólo se referirá a los aspectos ambientales de las obras y actividades de que se trate.

53. Por su parte, la evaluación de la manifestación del impacto ambiental, conforme al artículo 28 de la misma Ley, es el “*procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente [...]*”.
54. Del artículo mencionado se desprende que, en la evaluación de las manifestaciones del impacto ambiental, la autoridad competente deberá considerar todas las disposiciones aplicables en materia de protección medioambiental, a fin de evitar o reducir al mínimo los efectos negativos de las obras o actividades que se pretendan desarrollar. Es en la evaluación del impacto ambiental donde cobran relevancia los artículos 9, fracción XIII y 60 Ter, de la Ley General de Vida Silvestre,²⁴ pues establecen, por un lado, la facultad de la Federación de otorgar autorizaciones y demás actos administrativos vinculados a la conservación, traslado, importación, exportación y tránsito por el territorio nacional de la vida silvestre y, por el otro, la prohibición de 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, de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos, de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje, o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos, por lo que dichas disposiciones deberán ser tomadas en cuenta en el procedimiento de evaluación de la manifestación del impacto ambiental.
55. Además de esa facultad, el artículo 9, fracciones II y V, de la Ley General de Vida Silvestre,²⁵ señala que la reglamentación de la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat,²⁶ así como la expedición de normas oficiales mexicanas relacionadas con esa materia también son competencia de la Federación, por lo que los municipios no están facultados para llevar a cabo esa reglamentación.
56. Ahora bien, en línea con la metodología que esta Sala concluyó en la controversia constitucional 68/2021²⁷ y con la lógica del amparo en revisión 307/2016,²⁸ pueden existir afectaciones complejas entre ecosistemas conexos. En estos precedentes, esta Suprema Corte concluyó que:

²⁴ **Ley General de Vida Silvestre**

Artículo 9o.- Corresponde a la Federación: [...] **XIII.** El otorgamiento, suspensión y revocación de autorizaciones y demás actos administrativos vinculados a la conservación, traslado, importación, exportación y tránsito por el territorio nacional de la vida silvestre. [...]

(ADICIONADO, D.O.F. 1 DE FEBRERO DE 2007)

Artículo 60 Ter.- Queda prohibida 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; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos. Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior las obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.

²⁵ **Ley General de Vida Silvestre**

Artículo 9o.- Corresponde a la Federación:

[...]

II. La reglamentación de la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat.

[...]

V. La expedición de las normas oficiales mexicanas relacionadas con las materias previstas en la presente Ley.

[...]

²⁶ **Ley General de Vida Silvestre**

Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

XXIII. Hábitat: El sitio específico en un medio ambiente físico, ocupado por un organismo, por una población, por una especie o por comunidades de especies en un tiempo determinado.

[...]

XLIX. Vida Silvestre: Los organismos que subsisten sujetos a los procesos de evolución natural y que se desarrollan libremente en su hábitat, incluyendo sus poblaciones menores e individuos que se encuentran bajo el control del hombre, así como los ferales.

[...]

²⁷ Resuelta el veintitrés de noviembre de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa, quien anunció voto concurrente.

²⁸ 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.

“...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 [el amparo en revisión 307/2016] 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.²⁹ 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.

[...]

“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.³⁰ 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...”³¹

57. En este sentido, además, el artículo 28, fracción X, de la misma LGEEPA establece que la Federación tiene la competencia exclusiva para determinar *“las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente”* a través de la evaluación de impacto ambiental sobre los ecosistemas costeros.³² Entre estos tipos de ecosistemas se encuentran, precisamente y de forma expresa, los humedales, cenotes y lagunas costeras.³³ Por tanto, el programa impugnado invade competencias federales exclusivas en lo que toca a la protección ecológica de estos tres ecosistemas costeros antes mencionados.
58. También las dolinas mencionadas por el programa impugnado pueden constituir ecosistemas costeros. Aunque el artículo 3, fracción XIII Bis de la LGEEPA no menciona las dolinas dentro de este tipo de ecosistemas, de acuerdo con las definiciones que provee la SEMARNAT, estas formaciones geológicas pueden asimilarse a los cenotes en la península de Yucatán, justo donde se encuentra el municipio demandado.³⁴ En efecto, la SEMARNAT recoge la definición de cenote³⁵ y dolina^{36, 37} y, finalmente, al establecer la definición de cenote, la Secretaría expresamente reconoce que este tipo de formaciones geológicas, típicas de la región de la península de Yucatán,³⁸ también *“se aplica a dolinas o a depresiones cársticas”*.³⁹ Así, por ser posiblemente las dolinas equiparables a los cenotes en el territorio donde tiene validez el programa impugnado, es que muy probablemente se está frente a ecosistemas costeros en términos del artículo 3, fracción XII de la LGEEPA.

²⁹ *“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.”* Véanse págs. 26 y 27 de la versión pública del amparo directo 307/2016.

³⁰ 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).

³¹ Véase controversia constitucional 68/2021, Resuelta el veintitrés de noviembre de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa, quien anunció voto concurrente. Párrafos 46 y 48

³² Véase artículo 28, fracción X de la LGEEPA.

³³ Véase artículo 3, fracción XIII Bis de la LGEEPA.

³⁴ SEMARNAT, *Glosario General de Términos del Desarrollo de la Base Metodológica para el Inventario Nacional de Humedales de México*, 2012, véase:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/165389/Glosario_de_T_rminos.pdf (consultado el 10 de febrero de 2023).

³⁵ *“...cavidad u horadación calcárea (depresión cárstica) llena de agua y del cual puede emanar el manto freático, intercomunicado o no, de diferentes profundidades...”* Ibid., pág. 28.

³⁶ *“...Cavidad en forma de embudo en la superficie del terreno que comunica con el sistema de drenaje subterráneo en regiones calizas y que es provocada por la disolución de la roca.”* Ibid., pág. 51.

³⁷ *“...Formación negativa del relieve cárstico, en el plano de forma circular o elíptica más amplia que profunda...”* ídem.

³⁸ *“...Es un cúmulo subterráneo de agua, producido por la filtración de esta a través de la piedra caliza; existen varios tipos de ellos: semiabierto, a cielo abierto y subterráneos o en gruta y existen en la península de Yucatán...”* ídem.

³⁹ Ibid., pág. 29.

59. Por su parte, las cavernas que menciona el programa impugnado también pueden constituir ecosistemas costeros. De acuerdo con un entendimiento de la propia SEMARNAT, las cavernas son *“cuevas generalmente de grandes dimensiones, formadas por la acción erosiva de las olas del mar, especialmente sobre materiales cáusticos, rocas calizas e incluso sal”*.⁴⁰ Por ello, serían probablemente ecosistemas costeros pues, de acuerdo con la definición del artículo 3, fracción XIII Bis de la LGEEPA, las cavernas no solo se pueden asimilar a las *costas rocosas*, que menciona esta disposición legal, sino que también se incluyen en el caso de la isla de Cozumel en la definición general de los ecosistemas costeros que establece la norma, es decir que este tipo de ecosistemas *“se localizan en la zona costera pudiendo comprender porciones marinas, acuáticas y/o terrestres, que abarcan en el mar a partir de una profundidad de menos de 200 metros, hasta 100 km tierra adentro o 50 m de elevación”*.⁴¹
60. Sin embargo, con independencia de su particular naturaleza como ecosistemas costeros -cuestión que esta Sala no dilucidará ahora- de acuerdo con el principio de precaución antes mencionado, esta Segunda Sala advierte que debe privilegiar en el caso las facultades exclusivas de la Federación. En efecto, aunque de las constancias del expediente no exista certeza sobre si se encuentran en Cozumel dolinas o cavernas que no constituyan ecosistemas costeros, hay una probabilidad de que estas dolinas y cavernas lo sean, o bien, estén conectadas y afecten otros ecosistemas costeros de competencia exclusiva de la Federación, por las explicaciones que los párrafos anteriores desarrollan.
61. A mayor abundamiento, el subpartado impugnado antes transcrito menciona la presencia de recursos hidrológicos no solo en los humedales, lagunas costeras y cenotes, sino también en las dolinas y cavernas.⁴² Esto confirma en el caso la posibilidad de que las obras e intervenciones de este tipo de ecosistemas, que el programa municipal impugnado estaría habilitando, puedan afectar otros ecosistemas costeros de la isla de Cozumel, a través, por ejemplo, de la intercomunicación de ríos y lagunas subterráneas. Así, también debe interpretarse que, al determinar las medidas protectoras del medio ambiente, el tipo de obras y actividades permitidas (incluidas la instalación de sanitarios) y el seguimiento a las afectaciones de éstas en el programa impugnado, el municipio demandado invade una competencia exclusiva de la Federación. Es ésta última quien debe juzgar tales afectaciones en las evaluaciones de impacto ambiental respectivas.
62. Por un lado, el programa impugnado condiciona directamente el contenido de la evaluación en materia de impacto ambiental en ecosistemas costeros, que es competencia exclusiva de la Federación. Los criterios 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16 y 17, antes transcritos, regulan el impacto medioambiental de actividades; obras; servicios de postes, ductos, torres y líneas; vías de comunicación; actividades acuícolas, de producción de sal, turismo educativas y de observación de aves; aprovechamientos ecoturísticos o científicos; infraestructura de sanitarios; extracción, e iluminación directa, respectivamente, en ecosistemas costeros. Todas estas son obras y actividades cuyo impacto en los ecosistemas costeros, autorización, distancias mínimas, medidas de mitigación y monitoreo corre a cargo de la Federación en términos de la evaluación de impacto ambiental del artículo 28, fracción X la LGEEPA, ya citado.⁴³
63. Por otro lado, el programa impugnado habla de licencias de giros, actividades o construcciones que puede otorgar el municipio en humedales, lagunas costeras, dolinas, cavernas o cenotes, de acuerdo con sus atribuciones. En los criterios 2, 3 y 15 se refieren, respectivamente, a giros comerciales y de servicios (actividades turísticas); licencias para obras de infraestructura, y actividades productivas, giros comerciales, unidades económicas, procesos constructivos de infraestructura, urbanización o edificación, todos estos últimos de competencia municipal. Sin embargo, el municipio no se limita a condicionar la autorización, licencias o permisos de estos giros y actividades a la presentación de la evaluación de impacto ambiental a cargo de la Federación, necesaria al tratarse de ecosistemas costeros. Al contrario, va más allá y establece requisitos y contenidos de dicha evaluación, lo que invade facultades federales.

⁴⁰ Ibid., pág. 28.

⁴¹ Véase artículo 3, fracción XIII Bis de la LGEEPA. Aunque el segundo párrafo de la disposición refiere a un Acuerdo en el que la Federación, las entidades federativas y los municipios determinarán la zona costera nacional, el acuerdo mediante el cual se expide la Política nacional de Mares y Costas de México, publicado el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, no establece con claridad la extensión de la zona costera tratándose del municipio de Cozumel.

⁴² Mientras que los criterios 4, 6 y 7 impugnados hablan de “balance hidrológico” y “calidad del agua”, el criterio 5 menciona el “flujo” y “libre flujo del agua”.

⁴³ Véase pie de página número 23.

64. En efecto, el criterio 2 condiciona la licencia de giros municipales para comercios y servicios a la presentación de un programa de monitoreo, un programa de residuos sólidos urbanos y la periodicidad de una posible autorización (dos años), así como la certificación del programa de autorregulación y auditorías ambientales. El criterio 3, por su parte, condiciona la licencia de construcción de las obras de infraestructura a un programa de monitoreo, a un programa de residuos de la construcción, a las medidas de mitigación antes y durante el proceso constructivo, y las acciones para la recuperación del ecosistema costero. Por último, el criterio 15 establece la obligación de un reporte mensual en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente para todas las actividades productivas, giros comerciales, unidades económicas, procesos constructivos de infraestructura, urbanización o edificación de competencia municipal en ecosistemas costeros, y establece un mecanismo de verificación de los criterios mencionados en el subapartado impugnado.
65. Así, en los criterios 2, 3 y 15, si bien el municipio parece ceñirse a sus atribuciones para expedir licencias y autorizaciones -cuyo estudio excede esta controversia-, los criterios mencionados contienen también disposiciones en materia de protección ambiental y pertenecen al sistema que regula el impacto de obras y actividades en ecosistemas costeros, invadiendo atribuciones exclusivas de la Federación. Asimismo, al establecer estos criterios los requisitos para la autorización o licencia municipal en lo que toca a la protección medioambiental, también determinan algunas medidas de mitigación, gestión y mecanismos de verificación y monitoreo que son, *prima facie*, materia exclusiva de la evaluación de impacto ambiental a cargo de la SEMARNAT, en el caso de posibles afectaciones a los ecosistemas costeros.
66. Por tanto, es **fundado** el argumento del poder accionante, pues el municipio está regulando el impacto ambiental de obras y actividades cuando los ecosistemas costeros pudieran afectarse a la luz del principio de precaución, cuya regulación en materia de equilibrio ecológico es jurisdicción exclusiva federal. En este sentido, el municipio demandado está determinando *“las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente”* a través de la evaluación de impacto ambiental sobre los ecosistemas costeros en términos del artículo 28, fracción X de la LGEEPA. Por ello, el municipio demandado invade facultades federales exclusivas.
67. 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.4. Violación de atribuciones federales en materia de hidrocarburos.

68. El criterio impugnado establece lo siguiente:

“Capítulo V. Modelo y Normatividad Territorial

[...]

5.3.5. Criterios Normativos Generales

[...]

Suelo

[...]

4. Los generadores de electricidad a base de hidrocarburos deberán tener un espacio autorizado por el municipio, y dicho espacio debe contar con una plataforma impermeable, la infraestructura y medidas de seguridad que dicten en protección civil, y prevenir no exceder el límite de decibeles permitidos.

[...]”

69. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que el agravio expuesto por la Federación es **infundado**.

70. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 25, párrafo cuarto, 27, párrafo séptimo y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁴, la Nación llevará a cabo la exploración y extracción de los hidrocarburos, en los términos de las leyes que expida el Congreso de la Unión.
71. Para tal efecto, el Congreso de la Unión expidió la Ley de Hidrocarburos, la cual tiene por objeto regular: I) el reconocimiento y exploración superficial, y la exploración y extracción de hidrocarburos, II) el tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo, III) el procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de gas natural, IV) el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos, y V) el transporte por ducto y el almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de petroquímicos.⁴⁵
72. De actualizarse dichos supuestos, los criterios impugnados tendrían que ser invalidados, ya que, en términos de la misma Ley, la industria de Hidrocarburos es de exclusiva jurisdicción federal, por lo que únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación en la materia, incluyendo aquéllas relacionadas con el desarrollo sustentable, el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el desarrollo de esta industria.⁴⁶
73. Sin embargo, en el presente caso no se actualiza ninguno de los supuestos referidos, ya que el hecho de que los criterios impugnados establezcan acciones encaminadas a regular a los generadores de electricidad a base de hidrocarburos de ninguna manera afecta las facultades de la Federación en materia de la industria de los hidrocarburos, ya que ésta comprende acciones totalmente distintas a las que se regulan en el Acuerdo impugnado.
74. Por tales motivos, esta Suprema Corte no puede arribar a la misma conclusión que la Federación y, por tanto, procede reconocer la validez del criterio impugnado. Es importante mencionar que la presente resolución no contempla otros supuestos de invalidez que pudieran surgir del análisis de los criterios

⁴⁴ Constitución Federal

Artículo 25. [...]

(REFORMADO, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

[...]

Artículo 27. [...]

(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2013) N. DE E. EN SU CONTENIDO.

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

[...]

Artículo 28. [...]

(REFORMADO, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2013)

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

[...]

⁴⁵ Ley de Hidrocarburos

Artículo 2.- Esta Ley tiene por objeto regular las siguientes actividades en territorio nacional:

- I. El Reconocimiento y Exploración Superficial, y la Exploración y Extracción de Hidrocarburos;
- II. El Tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, Transporte y Almacenamiento del Petróleo;
- III. El procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el Transporte, Almacenamiento, Distribución, comercialización y Expendio al Público de Gas Natural;
- IV. El Transporte, Almacenamiento, Distribución, comercialización y Expendio al Público de Petrolíferos, y
- V. El Transporte por ducto y el Almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de Petroquímicos.

⁴⁶

Ley de Hidrocarburos

Artículo 95.- La industria de Hidrocarburos es de exclusiva jurisdicción federal. En consecuencia, únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación en la materia, incluyendo aquéllas relacionadas con el desarrollo sustentable, el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el desarrollo de esta industria.

Con el fin de promover el desarrollo sustentable de las actividades que se realizan en los términos de esta Ley, en todo momento deberán seguirse criterios que fomenten la protección, la restauración y la conservación de los ecosistemas, además de cumplir estrictamente con las leyes, reglamentos y demás normativa aplicable en materia de medio ambiente, recursos naturales, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, así como de pesca.

impugnados, ya que el estudio realizado se limitó a analizar el planteamiento expuesto por la Federación, por lo que esta Segunda Sala se encuentra obligada a ceñirse a la causa de pedir en este tipo de procesos de control constitucional.

75. 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.5. Violación de competencias federales en materia de residuos.

76. La Federación señala que, en materia de residuos peligrosos, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos establece que los municipios cuentan con la facultad de participar en el control de los residuos manejados por microgeneradores, así como coadyuvar en la prevención de la contaminación de sitios con materiales y residuos peligrosos y su remediación. Sin embargo, no cuentan con facultades para regular los residuos peligrosos provenientes de pequeños generadores, grandes generadores o microgeneradores.

77. El criterio del acuerdo impugnado establece lo siguiente:

“Capítulo V. Modelo y Normatividad Territorial

[...]

5.3.5. Criterios Normativos Generales

[...]

Residuos

1. La unidad económica que genere residuos químicos deberá contar con instalaciones y/o contenedores que regulen los químicos al ambiente y entregar reporte trimestral a la unidad municipal responsable; así como el registro de la unidad responsable de la gestión de residuo.

[...]”

78. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que es **fundado** el agravio en el que la Federación sostiene que, al regular residuos peligrosos, el acuerdo impugnado invade sus facultades.
79. Para delimitar las facultades que el Congreso de la Unión otorgó a los distintos niveles de gobierno en materia de prevención y gestión integral de residuos es indispensable acudir a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, por virtud del principio de especialidad de la ley.
80. Dicha normativa prevé que la Federación, las entidades federativas y los municipios, ejercerán sus atribuciones en materia de prevención de la generación, aprovechamiento, gestión integral de los residuos, de prevención de la contaminación de sitios y su remediación, de conformidad con la distribución de competencias prevista en la Ley y en otros ordenamientos legales.⁴⁷
81. Asimismo, establece que la Federación tiene la facultad de expedir reglamentos, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas para regular el manejo integral de los residuos peligrosos, su clasificación y prevenir la contaminación de sitios o llevar a cabo su remediación cuando ello ocurra, así como la regulación y control de los residuos peligrosos provenientes de pequeños generadores, grandes generadores o de microgeneradores, cuando estos últimos no sean controlados por las entidades federativas.⁴⁸

⁴⁷ **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

Artículo 6.- La Federación, las entidades federativas y los municipios, ejercerán sus atribuciones en materia de prevención de la generación, aprovechamiento, gestión integral de los residuos, de prevención de la contaminación de sitios y su remediación, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales.

⁴⁸ **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

Artículo 7.- Son facultades de la Federación:

[...]

II. Expedir reglamentos, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas para regular el manejo integral de los residuos peligrosos, su clasificación, prevenir la contaminación de sitios o llevar a cabo su remediación cuando ello ocurra;

[...]

VII. La regulación y control de los residuos peligrosos provenientes de pequeños generadores, grandes generadores o de microgeneradores, cuando estos últimos no sean controlados por las entidades federativas;

[...]

82. Para efectos de la Ley son residuos peligrosos aquellos que posean alguna de las características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad, o que contengan agentes infecciosos que les confieran peligrosidad, así como envases, recipientes, embalajes y suelos que hayan sido contaminados cuando se transfieran a otro sitio, de conformidad con lo que se establece en esta Ley.
83. Dicha Ley también define como gran generador a aquella persona física o moral que genere una cantidad igual o superior a 10 toneladas en peso bruto total de residuos al año o su equivalente en otra unidad de medida. Por pequeño generador se entiende a aquella persona física o moral que genere una cantidad igual o mayor a cuatrocientos kilogramos y menor a diez toneladas en peso bruto total de residuos al año o su equivalente en otra unidad de medida.
84. Finalmente, establece que el microgenerador es aquel establecimiento industrial, comercial o de servicios que genere una cantidad de hasta cuatrocientos kilogramos de residuos peligrosos al año o su equivalente en otra unidad de medida.⁴⁹
85. Adicionalmente, el Congreso de la Unión facultó exclusivamente a la Federación para establecer los criterios que determinan qué residuos están sujetos a planes de manejo. Inclusive, la SEMARNAT tiene la obligación de elaborar un listado de los residuos sujetos a planes de manejo especial.⁵⁰
86. Por su parte, dicho ordenamiento precisa que las Entidades Federativas tienen la facultad de autorizar y llevar a cabo el control de los residuos peligrosos generados o manejados por microgeneradores, así como imponer las sanciones que procedan, de acuerdo con la normatividad aplicable y lo que establezcan los convenios que se suscriban con la Secretaría y con los municipios.⁵¹
87. Finalmente, establece que los municipios tienen a su cargo las funciones de manejo integral de residuos sólidos urbanos, que consisten en la recolección, traslado, tratamiento y su disposición final, así como participar en el control de los residuos peligrosos generados o manejados por microgeneradores, e imponer las sanciones que procedan, de acuerdo con la normatividad aplicable y lo que establezcan los convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas respectivas, de conformidad con lo establecido en la misma Ley.⁵²

⁴⁹ **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

[...]

XII. Gran Generador: Persona física o moral que genere una cantidad igual o superior a 10 toneladas en peso bruto total de residuos al año o su equivalente en otra unidad de medida;

[...]

XIX. Microgenerador: Establecimiento industrial, comercial o de servicios que genere una cantidad de hasta cuatrocientos kilogramos de residuos peligrosos al año o su equivalente en otra unidad de medida;

[...]

XX. Pequeño Generador: Persona física o moral que genere una cantidad igual o mayor a cuatrocientos kilogramos y menor a diez toneladas en peso bruto total de residuos al año o su equivalente en otra unidad de medida;

[...]

XXXII. Residuos Peligrosos: Son aquellos que posean alguna de las características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad, o que contengan agentes infecciosos que les confieran peligrosidad, así como envases, recipientes, embalajes y suelos que hayan sido contaminados cuando se transfieran a otro sitio, de conformidad con lo que se establece en esta Ley; [...].

⁵⁰ **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

Artículo 7. Son facultades de la Federación:

[...]

V. Expedir las normas oficiales mexicanas que establezcan los criterios para determinar qué residuos estarán sujetos a planes de manejo, que incluyan los listados de éstos, y que especifiquen los procedimientos a seguir en el establecimiento de dichos planes;

⁵¹ **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

Artículo 9.- Son facultades de las Entidades Federativas:

[...]

V. Autorizar y llevar a cabo el control de los residuos peligrosos generados o manejados por microgeneradores, así como imponer las sanciones que procedan, de acuerdo con la normatividad aplicable y lo que establezcan los convenios que se suscriban con la Secretaría y con los municipios, conforme a lo dispuesto en los artículos 12 y 13 de este ordenamiento;

[...]

⁵² **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

Artículo 10.- Los municipios tienen a su cargo las funciones de manejo integral de residuos sólidos urbanos, que consisten en la recolección, traslado, tratamiento, y su disposición final, conforme a las siguientes facultades:

[...]

II. Emitir los reglamentos y demás disposiciones jurídico-administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones respectivas, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en la presente Ley y en las disposiciones legales que emitan las entidades federativas correspondientes;

[...]

VIII. Participar en el control de los residuos peligrosos generados o manejados por microgeneradores, así como imponer las sanciones que procedan, de acuerdo con la normatividad aplicable y lo que establezcan los convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas respectivas, de conformidad con lo establecido en esta Ley;

[...]

88. De lo anteriormente detallado resulta evidente que el Municipio de Cozumel, al establecer en el punto 1, del criterio denominado "Residuos", que la unidad económica que genere residuos químicos deberá contar con instalaciones y/o contenedores que regulen los químicos al ambiente y entregar reporte trimestral a la unidad municipal responsable, así como el registro de la unidad responsable de la gestión de residuo, está regulando cuestiones respecto de las cuales no es competente. Esto se considera así, debido a que de conformidad con la normativa que ha sido referida, los municipios no tienen atribuciones para regular y controlar los residuos peligrosos provenientes de pequeños generadores, grandes generadores o de microgeneradores.
89. No es obstáculo a lo anterior el hecho de que el criterio impugnado no especifique la cantidad de residuos químicos generados por las unidades económicas, ya que esta falta de certeza genera incertidumbre respecto a si tales criterios resultan aplicables para grandes, pequeños o microgeneradores, por lo que ante tal incertidumbre se refuerza la necesidad de declarar la invalidez del punto 1, del subapartado denominado "Residuos" del programa impugnado.
90. 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.6. Violación de competencias federales en materia de caza.

91. La Federación señala que el Acuerdo impugnado pretende regular temas inherentes a la caza que son de competencia federal.
92. El criterio impugnado establece lo siguiente:
- "Capítulo V. Modelo y Normatividad Territorial*
- [...]
- 5.3.5. Criterios Normativos Generales*
- [...]
- Biodiversidad*
- [...]
- 5. No se permitirá la caza deportiva o con propósitos de recreación.*
93. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que es **fundado** el agravio expuesto por la Federación.
94. El artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Federal⁵³ establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
95. Así, la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX-G en materia de protección al ambiente y restauración del equilibrio ecológico se ve reflejada en la emisión de diversas leyes generales que regulan la materia, entre las que destacan la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General de Vida Silvestre.
96. Dicha normativa prevé que corresponde a la Federación el otorgamiento, suspensión y revocación de registros, autorizaciones, certificaciones y demás actos administrativos vinculados al aprovechamiento y liberación de ejemplares de las especies y poblaciones silvestres y el otorgamiento, suspensión y revocación de licencias para el ejercicio de la caza deportiva y para la prestación de servicios de aprovechamiento en caza deportiva.⁵⁴

⁵³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 1944)

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

(REFORMADA, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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.

[...]

⁵⁴ **Ley General de Vida Silvestre**

97. Para efectos de la Ley la caza es la actividad que consiste en dar muerte a un ejemplar de fauna silvestre a través de medios permitidos. Mientras que la caza deportiva es la actividad que consiste en la búsqueda, persecución o acecho, para dar muerte a través de medios permitidos a un ejemplar de fauna silvestre cuyo aprovechamiento haya sido autorizado, con el propósito de obtener una pieza o trofeo. En términos de esa misma Ley, la caza también es considerada como un aprovechamiento extractivo,⁵⁵ por lo que también le resultan aplicables esas disposiciones.⁵⁶
98. La Ley establece diversas prohibiciones relacionadas con la materia, pues señala que no se otorgarán autorizaciones si el aprovechamiento extractivo pudiera tener consecuencias negativas sobre las respectivas poblaciones, el desarrollo de los eventos biológicos, las demás especies que ahí se distribuyan y los hábitats y se dejarán sin efectos las que se hubieren otorgado, cuando se generaran tales consecuencias. Asimismo, establece que queda prohibido el ejercicio de la caza deportiva: a) mediante venenos, armadas, trampas, redes, armas automáticas o de ráfaga, b) desde media hora antes de la puesta de sol, hasta media hora después del amanecer y c) cuando se trate de crías o hembras visiblemente preñadas.⁵⁷
99. Derivado de lo expuesto, resulta evidente que el Municipio de Cozumel no cuenta con facultades para establecer prohibiciones relacionadas con la caza deportiva o con propósitos de recreación, pues es la SEMARNAT la encargada de determinar si es válido o no el otorgamiento, suspensión y revocación de licencias para el ejercicio de la caza deportiva, por lo que lo procedente es declarar la invalidez del punto 5, del subapartado denominado "Biodiversidad" del programa impugnado.
100. 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.7. Violación de competencias federales en materia de especies invasoras o exóticas.

101. La Federación señala que el Acuerdo impugnado pretende regular temas inherentes a la liberación de especies invasoras o exóticas, las cuales son de competencia federal, en términos de los artículos 27, 27 bis, 27, bis 1 y 28 de la Ley General de Vida Silvestre, así como los numerales 83, 84, 85, 86, 87, 88 y 89 del Reglamento de la Ley General de Vida Silvestre.
102. El criterio impugnado establece lo siguiente:

"Capítulo V. Modelo y Normatividad Territorial

[...]

5.3.5. Criterios Normativos Generales

[...]

Artículo 90.- Corresponde a la Federación:

[...]

XII. El otorgamiento, suspensión y revocación de registros, autorizaciones, certificaciones y demás actos administrativos vinculados al aprovechamiento y liberación de ejemplares de las especies y poblaciones silvestres y el otorgamiento, suspensión y revocación de licencias para el ejercicio de la caza deportiva y para la prestación de servicios de aprovechamiento en caza deportiva.

[...]

⁵⁵ **Ley General de Vida Silvestre**

Artículo 30.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Aprovechamiento extractivo: La utilización de ejemplares, partes o derivados de especies silvestres, mediante colecta, captura o caza.

[...]

V. Caza: La actividad que consiste en dar muerte a un ejemplar de fauna silvestre a través de medios permitidos.

VI. Caza deportiva: La actividad que consiste en la búsqueda, persecución o acecho, para dar muerte a través de medios permitidos a un ejemplar de fauna silvestre cuyo aprovechamiento haya sido autorizado, con el propósito de obtener una pieza o trofeo.

[...]

⁵⁶ **Ley General de Vida Silvestre**

Artículo 94.- La caza deportiva se regulará por las disposiciones aplicables a los demás aprovechamientos extractivos.

[...]

⁵⁷ **Ley General de Vida Silvestre**

Artículo 88.- No se otorgarán autorizaciones si el aprovechamiento extractivo pudiera tener consecuencias negativas sobre las respectivas poblaciones, el desarrollo de los eventos biológicos, las demás especies que ahí se distribuyan y los hábitats y se dejarán sin efectos las que se hubieren otorgado, cuando se generaran tales consecuencias.

Artículo 95.- Queda prohibido el ejercicio de la caza deportiva:

a) Mediante venenos, armadas, trampas, redes, armas automáticas o de ráfaga.

b) Desde media hora antes de la puesta de sol, hasta media hora después del amanecer.

c) Cuando se trate de crías o hembras visiblemente preñadas.

Biodiversidad

[...]

6. No se permite el ingreso o liberación de cualquier especie invasora o exótica ya sea vegetal o animal.

[...]

103. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que es **infundado** el agravio expuesto por la Federación.
104. La Ley General de Vida Silvestre establece que las especies exóticas invasoras son aquellas especies o poblaciones que no son nativas, que se encuentran fuera de su ámbito de distribución natural, que son capaces de sobrevivir, reproducirse y establecerse en hábitat y ecosistemas naturales y que amenazan la diversidad biológica nativa, la economía o la salud pública.⁵⁸
105. En términos de la misma Ley, el manejo de ejemplares y poblaciones exóticos sólo se podrá llevar a cabo en condiciones de confinamiento que garanticen la seguridad de la sociedad civil y trato digno y respetuoso hacia los ejemplares, de acuerdo con un plan de manejo que deberá ser previamente aprobado por la SEMARNAT y evitar los efectos negativos que los ejemplares y poblaciones exóticos pudieran tener para la conservación de los ejemplares y poblaciones nativos de la vida silvestre y su hábitat. Además, prohíbe la liberación o introducción a los hábitats y ecosistemas naturales de especies exóticas invasoras y señala que la SEMARNAT determinará dentro de normas oficiales mexicanas y/o acuerdos secretariales las listas de especies exóticas invasoras.⁵⁹
106. Por su parte, el criterio impugnado establece una prohibición al “ingreso o liberación de cualquier especie invasora o exótica ya sea vegetal o animal”, pero no especifica cuáles son esas especies exóticas invasoras, por lo que no actualiza una vulneración a la competencia de la Federación de determinar dentro de normas oficiales mexicanas y/o acuerdos secretariales las listas de especies exóticas invasoras, por lo que si el criterio impugnado únicamente está replicando el contenido del artículo 27 Bis de la Ley General de Vida Silvestre sin alterar su esencia, entonces lo procedente es declarar la validez del punto 6, del subapartado denominado “Biodiversidad” del programa impugnado.
107. 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.

⁵⁸ **Ley General de Vida Silvestre**

Artículo 30.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

(ADICIONADA, D.O.F. 6 DE ABRIL DE 2010)

XVIII. Especie exótica invasora: Es aquella especie o población que no es nativa, que se encuentra fuera de su ámbito de distribución natural, que es capaz de sobrevivir, reproducirse y establecerse en hábitat y ecosistemas naturales y que amenaza la diversidad biológica nativa, la economía o la salud pública.

[...]

⁵⁹ **Ley General de Vida Silvestre**

(REFORMADO, D.O.F. 26 DE DICIEMBRE DE 2013)

Artículo 27.- El manejo de ejemplares y poblaciones exóticos sólo se podrá llevar a cabo en condiciones de confinamiento que garanticen la seguridad de la sociedad civil y trato digno y respetuoso hacia los ejemplares, de acuerdo con un plan de manejo que deberá ser previamente aprobado por la Secretaría y el que deberá contener lo dispuesto por el artículo 78 Bis, para evitar los efectos negativos que los ejemplares y poblaciones exóticos pudieran tener para la conservación de los ejemplares y poblaciones nativos de la vida silvestre y su hábitat.

Las personas que posean algún o algunos ejemplares referidos en el párrafo anterior, como mascota o animal de compañía, deberán de contar con autorización expresa de la Secretaría.

Aquellos ejemplares de especies que por su naturaleza, ante un inadecuado manejo o evento que ponga en riesgo a la población civil, deberán ser reubicados por la Secretaría.

(ADICIONADO, D.O.F. 6 DE ABRIL DE 2010)

Artículo 27 Bis.- No se permitirá la liberación o introducción a los hábitats y ecosistemas naturales de especies exóticas invasoras.

La Secretaría determinará dentro de normas oficiales mexicanas y/o acuerdos secretariales las listas de especies exóticas invasoras. Las listas respectivas serán revisadas y actualizadas cada 3 años o antes si se presenta información suficiente para la inclusión de alguna especie o población. Las listas y sus actualizaciones indicarán el género, la especie y, en su caso, la subespecie y serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Ecológica.

Asimismo, expedirá las normas oficiales mexicanas y/o acuerdos secretariales relativos a la prevención de la entrada de especies exóticas invasoras, así como el manejo, control y erradicación de aquéllas que ya se encuentren establecidas en el país o en los casos de introducción fortuita, accidental o ilegal.

VIII.8. Violación de competencias federales en materia de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre.

108. La parte actora señala que los criterios 11 y 14, del subapartado denominado "Biodiversidad", del acuerdo impugnado resultan inconstitucionales, ya que, por un lado, dejan al arbitrio del Municipio la autorización o permiso para la propagación de pies de cría, cuando es a la SEMARNAT a quien compete llevar a cabo dicha valoración y, por el otro, crean requisitos que no se encuentran dentro de la Ley General de Vida Silvestre.
109. Los criterios del acuerdo impugnado establecen lo siguiente:
- "Capítulo V. Modelo y Normatividad Territorial*
- [...]
- 5.3.5. Criterios Normativos Generales*
- [...]
- Biodiversidad*
- [...]
- 11. Se permite con fines de obtener pie de cría, propagación de flora u hongos silvestres incluidas en la NOM-059-SEMARNAT con expresa autorización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), que cuenten ya con predios e instalaciones registrados que operan de conformidad con un plan de manejo aprobado como unas Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA), y no afecte directamente la permanencia de especies endémicas.*
- [...]
- 14. Se permite la instalación de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA), con expresa autorización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), contar con la presentación de evidencias científicas en la Manifestación de Impacto Ambiental que demuestren que no tendrá impactos negativos significativos sobre el área de influencia, un monitoreo y seguimiento durante 5 años, y que el plan de manejo garantice que No afecte directamente especies de flora y fauna endémicas y representativas de la Isla".*
110. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que el agravio expuesto por la Federación es **fundado**.
111. De conformidad con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Federación tiene, entre otras facultades, la regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de las aguas nacionales, la biodiversidad, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia.⁶⁰
112. Por otro lado, la Ley General de Vida Silvestre señala que corresponde a la Federación la promoción, registro y supervisión técnica del establecimiento de Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre.⁶¹ Estas son definidas como los predios e instalaciones registrados que operan de

⁶⁰ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente** (REFORMADO, D.O.F. 13 DE DICIEMBRE DE 1996)

Artículo 50.- Son facultades de la Federación:

(REFORMADA, D.O.F. 25 DE FEBRERO DE 2003)

XI. La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de las aguas nacionales, la biodiversidad, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia;

⁶¹ **Ley General de Vida Silvestre**

Artículo 90.- Corresponde a la Federación:

[...]

XI. La promoción, registro y supervisión técnica del establecimiento de Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre.

[...]

conformidad con un plan de manejo aprobado y dentro de los cuales se da seguimiento permanente al estado del hábitat y de poblaciones o ejemplares que ahí se distribuyen.⁶² Su objetivo general consiste en la conservación del hábitat natural, poblaciones y ejemplares de especies silvestres.⁶³

113. De conformidad con la misma Ley, los propietarios o legítimos poseedores de los predios o instalaciones en los que se realicen actividades de conservación de Vida Silvestre deberán dar aviso a la SEMARNAT, la cual procederá a su incorporación al Sistema de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre. Asimismo, cuando además se realicen actividades de aprovechamiento, deberán solicitar el registro de dichos predios o instalaciones como Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre.
114. Para registrar los predios como unidades de manejo para la conservación de vida silvestre, la Secretaría integrará, de conformidad con lo establecido en el reglamento, un expediente con los datos generales, los títulos que acrediten la propiedad o legítima posesión del promovente sobre los predios; la ubicación geográfica, superficie y colindancias de los mismos; y un plan de manejo,⁶⁴ el cual es el documento técnico operativo de las Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre sujeto a aprobación de la Secretaría, que describe y programa actividades para el manejo de especies silvestres particulares y sus hábitats y establece metas e indicadores de éxito en función del hábitat y las poblaciones.⁶⁵
115. Una vez analizada la solicitud, la Secretaría expedirá, en un plazo no mayor de sesenta días, una resolución en la que podrá: a) registrar estas unidades y aprobar sus planes de manejo en los términos presentados para el desarrollo de las actividades o b) condicionar el desarrollo de las actividades a la

⁶² **Ley General de Vida Silvestre**

Artículo 30.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

XLVIII. Unidades de manejo para la conservación de vida silvestre: Los predios e instalaciones registrados que operan de conformidad con un plan de manejo aprobado y dentro de los cuales se da seguimiento permanente al estado del hábitat y de poblaciones o ejemplares que ahí se distribuyen.

[...]

⁶³ **Ley General de Vida Silvestre**

Artículo 39.- Los propietarios o legítimos poseedores de los predios o instalaciones en los que se realicen actividades de conservación de Vida Silvestre deberán dar aviso a la Secretaría, la cual procederá a su incorporación al Sistema de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre. Asimismo, cuando además se realicen actividades de aprovechamiento, deberán solicitar el registro de dichos predios o instalaciones como Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre.

Las unidades de manejo para la conservación de vida silvestre, serán el elemento básico para integrar el Sistema Nacional de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre, y tendrán como objetivo general la conservación de hábitat natural, poblaciones y ejemplares de especies silvestres. Podrán tener objetivos específicos de restauración, protección, mantenimiento, recuperación, reproducción, repoblación, reintroducción, investigación, rescate, resguardo, rehabilitación, exhibición, recreación, educación ambiental y aprovechamiento sustentable

⁶⁴ **Ley General de Vida Silvestre**

Artículo 40.- Para registrar los predios como unidades de manejo para la conservación de vida silvestre, la Secretaría integrará, de conformidad con lo establecido en el reglamento, un expediente con los datos generales, los títulos que acrediten la propiedad o legítima posesión del promovente sobre los predios; la ubicación geográfica, superficie y colindancias de los mismos; y un plan de manejo.

El plan de manejo deberá contener:

a) Sus objetivos específicos; metas a corto, mediano y largo plazos; e indicadores de éxito.

(REFORMADO, D.O.F. 7 DE JUNIO DE 2011)

b) Información biológica de la o las especies sujetas a plan de manejo.

(REFORMADO, D.O.F. 7 DE JUNIO DE 2011)

c) La descripción física y biológica del área y su infraestructura.

(REFORMADO, D.O.F. 7 DE JUNIO DE 2011)

d) Los métodos de muestreo.

(REFORMADO, D.O.F. 7 DE JUNIO DE 2011)

e) El calendario de actividades.

(REFORMADO, D.O.F. 7 DE JUNIO DE 2011)

f) Las medidas de manejo del hábitat, poblaciones y ejemplares.

(REFORMADO, D.O.F. 7 DE JUNIO DE 2011)

g) Las medidas de contingencia.

(REFORMADO, D.O.F. 7 DE JUNIO DE 2011)

h) Los mecanismos de vigilancia.

(ADICIONADO, D.O.F. 7 DE JUNIO DE 2011)

i) En su caso, los medios y formas de aprovechamiento y el sistema de marca para identificar los ejemplares, partes y derivados que sean aprovechados de manera sustentable.

(REFORMADO, D.O.F. 7 DE JUNIO DE 2011)

El plan de manejo deberá ser elaborado por el responsable técnico, quien será responsable solidario con el titular de la unidad registrada, del aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, su conservación y la de su hábitat, en caso de otorgarse la autorización y efectuarse el registro.

⁶⁵ **Ley General de Vida Silvestre**

Artículo 30.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

XXXV. Plan de manejo: El documento técnico operativo de las Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre sujeto a aprobación de la Secretaría, que describe y programa actividades para el manejo de especies silvestres particulares y sus hábitats y establece metas e indicadores de éxito en función del hábitat y las poblaciones.

[...]

modificación del plan de manejo, en cuyo caso, se señalarán los criterios técnicos para efectuar dicha modificación. La Secretaría sólo podrá negar el registro de Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre, cuando: I) se contravenga lo establecido en la Ley, el Reglamento, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas aplicables, II) se comprometa la biodiversidad o la capacidad productiva en el predio, donde se pretende establecer la Unidad de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre, III) si el responsable técnico o los poseedores del predio hayan sido sancionados por cualquier tipo de aprovechamiento ilícito de vida silvestre, IV) se presenten conflictos de límites o sobreposición de predios y V) cuando el programa de manejo no sea congruente y consistente con el estudio de población presentado.⁶⁶

116. Ahora bien, en el caso concreto los criterios impugnados permiten la instalación de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre con fines de obtener pie de cría para la propagación de flora u hongos silvestres incluidas en la NOM-059-SEMARNAT. Según los propios criterios, estas unidades de manejo tendrán un monitoreo y seguimiento durante cinco años, y su plan de manejo deberá garantizar que no se afectarán directamente especies de flora y fauna endémicas y representativas de la Isla de Cozumel.
117. A juicio de esta Segunda Sala, los Municipios no se encuentran facultados para permitir, *a priori*, la instalación de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre con fines de obtener pie de cría, pues esa resolución dependerá del análisis que para tal efecto efectúe la SEMARNAT. Los Municipios tampoco cuentan con competencias para establecer requisitos que no se encuentran dentro de la Ley General de Vida Silvestre, porque al señalar que estas unidades de manejo tendrán un monitoreo y seguimiento durante cinco años, es evidente que se están invadiendo atribuciones de la Federación respecto de la cuales no es competente.
118. Por lo expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación estima que lo procedente es declarar la invalidez de los criterios 11 y 14, del subapartado denominado "Biodiversidad", del acuerdo impugnado.
119. 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.

IX. EFECTOS

120. 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 estas, 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.
121. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de los siguientes criterios del capítulo V, sección 5.3, apartado 5.3.5, subapartados:

- a. *Biodiversidad*, criterios 2, 5, 11, 14, 19, 20 y 22.
- b. *Agua*, criterio 2.

⁶⁶ **Ley General de Vida Silvestre**

Artículo 41.- Una vez analizada la solicitud, la Secretaría expedirá, en un plazo no mayor de sesenta días, una resolución en la que podrá: Registrar estas unidades y aprobar sus planes de manejo en los términos presentados para el desarrollo de las actividades.

Condicionar el desarrollo de las actividades a la modificación del plan de manejo, en cuyo caso, se señalarán los criterios técnicos para efectuar dicha modificación.

(REFORMADO, D.O.F. 6 DE JUNIO DE 2012)

La Secretaría sólo podrá negar el registro de Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre, cuando:

I. Se contravenga lo establecido en la Ley, el Reglamento, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas aplicables;

II. Se comprometa la biodiversidad o la capacidad productiva en el predio, donde se pretende establecer la Unidad de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre;

III. El responsable técnico o los poseedores del predio hayan sido sancionados por cualquier tipo de aprovechamiento ilícito de vida silvestre;

IV. Se presenten conflictos de límites o sobreposición de predios, y

V. El programa de manejo no sea congruente y consistente con el estudio de población presentado.

c. Humedal, Laguna Costera, Dolina, Caverna o Cenote, en su totalidad.

d. Residuos, criterio 1.

122. **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 al Ejecutivo Federal y al municipio de Cozumel.**
123. 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

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

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

SEGUNDO. Se reconoce la **validez** del Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico y Desarrollo Urbano del Municipio de Cozumel, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.

TERCERO. Se declara la **invalidez** de los siguientes criterios del capítulo V, sección 5.3, apartado 5.3.5, subapartados: 1) *Biodiversidad*, criterios 2, 5, 11, 14, 19, 20 y 22; 2) *Agua*, criterio 2; 3) *Humedal, Laguna Costera, Dolina, Caverna o Cenote*, en su totalidad, y *Residuos*, criterio 1, del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial Ecológico y Desarrollo Urbano del Municipio de Cozumel, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.

CUARTO. La invalidez del punto resolutivo anterior comenzará sus efectos al momento de la notificación de esta sentencia al Ejecutivo de la Federación y al municipio de Cozumel.

QUINTO. 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, Lic. **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 treinta y cinco 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 178/2021, 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 cuatro de mayo de dos mil veintitrés.- Rúbrica.