

H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presente.-

LIC. ROSARIO LETICIA DZIB MAZUM, Síndico Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, en representación de ese municipio; mexicana, mayor de edad, profesionista, al corriente en mis obligaciones fiscales, con el debido respeto, comparezco y expongo:

ACREDITACIÓN DE PERSONALIDAD

Que el carácter con el que me ostento de Síndico Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, lo acredito con la copia certificada de mi constancia la Constancia de Mayoría y Validez para la elección de miembros del Ayuntamiento, expedida por el Consejo Distrital Municipal de Lázaro Cárdenas del Instituto Electoral de Quintana Roo, con fecha (08) ocho de Julio del año (2018) dos mil dieciocho, misma que se acompaña al presente.

En esa tesitura, solicito me sea reconocida la personalidad con que me ostento, para los efectos legales que correspondan, y que deriva de lo dispuesto en el artículo 92 fracción V de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo¹.

SE SEÑALA DOMICILIO PARA OÍR Y RECIBIR NOTIFICACIONES

Se señala como domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones relacionados con la presente instancia, el ubicado en la Región (239) doscientos treinta y nueve, Manzana (6) seis, Lote (12) doce de la ciudad de Cancún, municipio de Benito Juárez, Quintana Roo.

AUTORIZACIÓN DE DELEGADOS

Se señala como delegados en los términos más amplios del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la "Ley Reglamentaria del Artículo 105") a los CC. Licenciados en [REDACTED] y [REDACTED], quienes cuentan con sus Cédulas Profesionales Números [REDACTED] y [REDACTED], expedidas por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, debidamente inscritas en el Sistema Computarizado para el Registro Único de Profesionales en Derecho ante los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

OBJETO DE LA PRESENTE PROMOCIÓN

Que por medio de este escrito, con el carácter referido y con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 1, 10, 21 y demás aplicables de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, en representación del H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, ocurro a promover Controversia Constitucional en contra de los actos y de las autoridades que se mencionan en el presente escrito, para lo cual, en cumplimiento a lo

¹ 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;

dispuesto en el artículo 22 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, me permito manifestar lo siguiente:

I.- NOMBRE Y DOMICILIO DEL ACTOR:

Lo es el H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LÁZARO CÁRDENAS, QUINTANA ROO, representada por la SÍNDICO MUNICIPAL LICENCIADA ROSARIO LETICIA DZIB MAZUM, habiendo acreditado su personalidad en los términos referidos con antelación y con el domicilio precisado al inicio del presente escrito,

II.- NOMBRE Y DOMICILIO DE LOS DEMANDADOS:

1. H. Poder Ejecutivo Federal, por sí y con motivo de la actuación y por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales así como de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
2. H. Congreso de la Unión, por conducto de las cámaras que lo integran.

III.- TERCEROS INTERESADOS:

Se desconoce la existencia de Tercero Interesado en el presente asunto.

IV.- NORMA O ACTO IMPUGNADO:

1. Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, en el Estado de Quintana Roo, publicado el 5 de octubre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación (el "Programa Impugnado"). Esa norma se impugna con motivo de su publicación.
2. Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, emitido el 05 de junio de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 1994. Esa norma se impugna con motivo de su primer acto de aplicación, sucedido a través del acto 1 anterior.²
3. Los artículos 46, fracción VII, 57 a 75 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 1994, los cuales se impugnan con motivo de su aplicación sucedido a través del acto 2 anterior.
4. Los artículos 44 y 66 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigentes en el año 2018, los cuales se impugnan con motivo de su aplicación sucedido a través del acto 1 anterior.

V.- PRECEPTOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS

Se ha violado en perjuicio del municipio actor los Artículos 14, 16, 27 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los demás que se mencionan a lo largo de la presente demanda.

² Es aplicable la Tesis: P. XIV/2009 con No. De Registro 167542 de rubro "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES CONTRA NORMAS GENERALES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE DA LUGAR A SU IMPUGNACIÓN PUEDE CONSISTIR EN UNA DIVERSA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL

VI.- HECHOS QUE CONSTAN Y QUE CONSTITUYEN ANTECEDENTES DE LA NORMA IMPUGNADA.-

Manifiesto los siguientes hechos que constituyen antecedentes de la norma impugnada:

1.- La parte actora, como municipio del Estado de Quintana Roo, tiene personalidad y patrimonio jurídico propio, ya que fue creado de conformidad a la conversión del Territorio de Quintana Roo a Estado libre y soberano, y en consecuencia en la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, se contempla su existencia jurídica.

2.- El municipio de Lázaro Cárdenas se localiza con las coordenadas extremas al norte 21° 36', al sur 20° 36' de latitud norte; al este 87° 6' y al oeste 87° 41' de longitud oeste. Tiene como colindancias: al norte con el Golfo de México, al este con los municipios de Isla Mujeres, Benito Juárez, Puerto Morelos y Solidaridad, al sur con el municipio de Solidaridad y al oeste con el estado de Yucatán.

3.- Que en tal virtud, el municipio de Lázaro Cárdenas, tiene la obligación de proteger el patrimonio ubicado en su territorio, como lo es el Área Natural Protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, parcelas localizadas en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, en específico en la denominada Isla Grande.

4.- El día 05 de octubre de 2018 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo y su Anexo que constituye precisamente el resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, de fecha 28 de septiembre de 2018, emitido por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Dicho Acuerdo y Anexo entraron en vigor el día 06 de octubre de 2018, y de su análisis se advierte que:

- La Región Yum Balam fue declarada como Área Natural Protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, por Decreto emitido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en fecha 05 de junio de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 1994.
- El citado Programa de Manejo del Área Natural Protegida con categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, cuyo Acuerdo y Anexo que contiene su Resumen emitido en fecha 28 de septiembre de 2018, hace restrictivo, limitante y nulo el desarrollo de cualquier actividad en las zonas afectadas y en consecuencia su uso y goce, y además constituye el primer acto de aplicación del Decreto impugnado emitido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 05 de junio de 1994.

5.- La emisión tanto del Decreto que declara como Área Natural Protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna la región de Yum Balam, como el Resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, fundamentan su actuar en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigente en los años de 1994 y 2018, respectivamente.

5.- Ante la flagrante violación a la esfera competencia de la Actora y las irregularidades sucedida previo a la emisión del Programa Impugnado, así como en el programa mismo, se promueve la presente controversia constitucional.

VII.- OPORTUNIDAD

La demanda se presenta dentro del plazo de treinta días hábiles siguientes a la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Programa Impugnado, siendo inhábiles, además de los sábados y domingos que transcurrieron, los días 12 de octubre así como 1, 2, 19 y 20 de noviembre, por no haber labores ante esta Suprema Corte, lo cual actualiza el supuesto previsto en el artículo 3º fracción III de la Ley Reglamentaria del Artículo 105³.

VIII.- PROCEDENCIA

Como se demostrará en el concepto de invalidez respectivo, el Programa Impugnado causa un principio de afectación al Actor por implicar una invasión a su esfera competencial que deriva de los incisos a), d), f) y g) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 115, que establecen:

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

(...)

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

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal

(...)

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

(...)

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;”

Además, el Programa Impugnado impide al Actor desarrollar y ejercer plenamente sus facultades constitucionales en materia de desarrollo en general de la zona afectada por el Área Natura Protegida, con lo cual se vulnera sus atribuciones y obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los habitantes, propietarios y poseedores afectados.

Una vez comprobado que existe un principio de afectación a la esfera competencial del municipio actor, es importante precisar que es posible plantear violaciones sustantivas y de legalidad del Programa Impugnado, siempre y cuando los argumentos relativos se encuentren *entremezclados* a violaciones asociadas a *las órbitas competencias de las partes en contienda*, según lo ha resuelto el Pleno de esta Suprema Corte:

Sin embargo, cabe precisar que este Pleno ha determinado que ambos supuestos de improcedencia —casos que involucran el análisis de violaciones a normas constitucionales sustantivas y meras violaciones de legalidad— deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que entremezclados se

³ ARTICULO 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: (...)

III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

encuentre alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, entonces, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.⁴

IX.- CONCEPTOS DE INVALIDEZ

PRIMERO.- EL PROGRAMA DE MANEJO INVADIR LA COMPETENCIA DEL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS, QUINTANA ROO PREVISTO EN ESPECÍFICO LAS PREVISTAS EN LOS INCISOS A), D), F) Y G) DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El presente concepto se configura de dos apartados, en el primero de ellos se analiza la invasión competencial directa en que incurre la federación en la formulación y publicación del Programa de Manejo impugnado y en un segundo apartado se plantea la inconstitucionalidad de preceptos de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente (LGEEPA) para el caso de que se considere que la Federación actuó dentro de dicho margen legal.

I. El artículo 115 constitucional, prevé en los incisos a), d), f) y g) de la fracción V lo siguiente:

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

(...)

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

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal

(...)

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

(...)

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

(...)”

De conformidad con esta cita, corresponde a los Municipios en forma exclusiva formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal así como para elaborar y aplicar Programas de Ordenamiento Ecológico.

⁴ Controversia Constitucional 117/2014. Actor: Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015.

Ahora bien, la Constitución Federal en sus artículos 4 párrafo quinto, 27 párrafo tercero, y 73 fracción XXIX-C y XXIX-G, prevé la protección al ambiente y el ordenamiento de los asentamientos humanos, en línea a ello se establece que los 3 niveles de gobierno interfieren en estas materias, a través de normas de carácter general.

Época: Novena Época

Registro: 172739

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXV, Abril de 2007

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. VII/2007

Página: 5

LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.

Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número VII/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por Mc

Cain México, S.A. de C.V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada.

Época: Novena Época

Registro: 165224

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXXI, Febrero de 2010

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 5/2010

Página: 2322

**LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES.
EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS
PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR
LAS LEYES GENERALES.**

Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta.

Acción de inconstitucionalidad 119/2008. Diputados integrantes de la Cuarta Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 3 de septiembre de 2009. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Fabiana Estrada Tena.

El Tribunal Pleno, el quince de febrero en curso, aprobó, con el número 5/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de febrero de dos mil diez.

Esto significa que la Constitución determinó la injerencia de los 3 niveles de gobierno en ciertas materias, sin embargo en el mismo texto constitucional se establecieron facultades específicas para la federación y los municipios, quedando a cargo de las Leyes Generales la distribución específica de competencias aún en las materias en las que son concurrentes.

Este principio de distribución de competencias aun en materias concurrentes, como las que nos ocupan en el presente caso, no puede verse interferido, que es lo que ha sucedido en la controversia que se plantea.

A efecto de abundar en la invasión de facultades que ha tenido lugar, se deberá analizar en primer lugar, qué ámbito competencial le corresponde de manera precisa a la Federación en la emisión de actos como el actualmente impugnado, lo cual se entenderá respondiendo las siguientes preguntas:

- ¿Qué es un Área Natural Protegida (ANP)?

Para responder esto, recurrimos a la LGEEPA, que en su artículo 3, fracción II refiere lo siguiente:

II.- Áreas naturales protegidas: Las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley;

Asimismo, en el artículo 5, fracción VIII, se refiere que es competencia exclusiva de la federación el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal, posteriormente en el artículo 44 y 45 se delinea con mayor precisión el objeto del ANP.

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

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

ARTÍCULO 45.- El establecimiento de áreas naturales protegidas, tiene por objeto:

I.- Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, así como sus funciones, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos;

II.- Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva; así como asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional, en particular preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial;

III.- Asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, sus elementos, y sus funciones;

IV. Proporcionar un campo propicio para la **investigación científica** y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio;

V.- Generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales o nuevas que permitan la **preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional**;

VI. Proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en montañas donde se originen torrentes; el ciclo hidrológico en cuencas, así como las demás que tiendan a la **protección de elementos circundantes** con los que se relacione ecológicamente el área; y

VII.- Proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.

Bajo estas premisas entendemos que la federación puede constituir una ANP, cuando considere que existe una zona que considere que su ambiente original no ha sido modificado o bien que requiere ser resguardado y preservado.

Dicha zona quedará sujeta a un régimen especial, que permita cumplir con el propósito principal de su constitución, es decir la preservación, salvaguarda, protección de los entornos naturales y su aprovechamiento sustentable.

Estos objetivos se cumplirán en principio por el establecimiento del área, que se realiza a través de un Decreto, pero se concretarán a través del Programa de Manejo de la zona y Programas de Ordenamiento Ecológico que correspondan.

Se destaca esto último, porque la ley no es ajena a la concurrencia de competencias que interfieren en una zona regulada de esta manera.

- ¿Qué es un Decreto de Área Natural Protegida?

Se ha precisado que el régimen de la ANP depende del Decreto de creación del Área, del Programa de Manejo y los Programas de Ordenamiento Ecológico.

En el Decreto, se establece la ANP, es decir, este es su origen.

Conforme al artículo 60 de LGEEPA la Declaratoria para el establecimiento del ANP debe contener cuando menos:

ARTÍCULO 60.- Las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas señaladas en las fracciones I a VIII del artículo 46 de esta Ley deberán contener, por lo menos, los siguientes aspectos:

I.- La delimitación precisa del área, señalando la superficie, ubicación, deslinde y en su caso, la zonificación correspondiente;

II.- Las modalidades a que se sujetará dentro del área, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en general o específicamente de aquellos sujetos a protección;

III.- La descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente, y las modalidades y limitaciones a que se sujetarán;

IV.- La causa de utilidad pública que en su caso fundamente la expropiación de terrenos, para que la nación adquiera su dominio, cuando al establecerse un área natural protegida se requiera dicha resolución; en estos casos, deberán observarse las previsiones de las Leyes de Expropiación, Agraria y los demás ordenamientos aplicables;

V.- Los lineamientos generales para la administración, el establecimiento de órganos colegiados representativos, la creación de fondos o fideicomisos y la elaboración del programa de manejo del área, y

VI.- Los lineamientos para la realización de las acciones de preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de las áreas naturales protegidas, para su administración y vigilancia, así como para la elaboración de las reglas administrativas a que se sujetarán las actividades dentro del área respectiva, conforme a lo dispuesto en ésta y otras leyes aplicables;

Las medidas que el Ejecutivo Federal podrá imponer para la preservación y protección de las áreas naturales protegidas, serán únicamente las que se establecen, según las materias respectivas, en la presente Ley, las Leyes Forestal, de Aguas Nacionales, de Pesca, Federal de Caza, y las demás que resulten aplicables.

La Secretaría promoverá el ordenamiento ecológico del territorio dentro y en las zonas de influencia de las áreas naturales protegidas, con el propósito de generar nuevos patrones de desarrollo regional acordes con objetivos de sustentabilidad.

- ¿Qué es un Programa de Manejo?

El Programa de Manejo da los lineamientos para la administración general del ANP:

ARTÍCULO 66.- El programa de manejo de las áreas naturales protegidas deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

I.- La descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida, en el contexto nacional, regional y local, así como el análisis de la situación que guarda la tenencia de la tierra en la superficie respectiva;

II.- Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, estableciendo su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales correspondientes. Dichas acciones comprenderán, entre otras las siguientes: de investigación y educación ambientales, de protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la flora y

la fauna, para el desarrollo de actividades recreativas, turísticas, obras de infraestructura y demás actividades productivas, de financiamiento para la administración del área, de prevención y control de contingencias, de vigilancia y las demás que por las características propias del área natural protegida se requieran;

III.- La forma en que se organizará la **administración del área** y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable;

IV.- Los **objetivos específicos** del área natural protegida;

V.- La referencia a las normas oficiales mexicanas aplicables a todas y cada una de las actividades a que esté sujeta el área;

VI.- Los inventarios biológicos existentes y los que se prevea realizar, y

VII.- Las **reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades** que se desarrollen en el área natural protegida de que se trate.

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

Visto lo anterior, es posible concluir que el establecimiento del ANP, y sus lineamientos generales quedan a cargo del Ejecutivo Federal, con la obligación/facultad de delinear de manera precisa el ANP, justificar su creación con base en los estudios científicos y técnicos necesarios, y finalmente precisar los lineamientos generales aplicables en su administración.

Todo lo anterior, debe realizarse con determinados propósitos como son: preservar, salvaguardar, proteger los elementos circundantes y entornos naturales, aprovechamiento sustentable y fomentar la investigación en el área.

En adición, la legislación ambiental impuso el respeto de los ámbitos de competencia en los distintos niveles de gobierno, en el ANP, lo cual reconoce en el penúltimo párrafo del artículo 60, en los términos siguientes:

ARTÍCULO 64 BIS.- El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así **como los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias:**

I.- Promoverán las inversiones públicas y privadas para el establecimiento y manejo de las áreas naturales protegidas;

II.- Establecerán o en su caso promoverán la utilización de mecanismos para captar recursos y financiar o apoyar el manejo de las áreas naturales protegidas;

III.- Establecerán los incentivos económicos y los estímulos fiscales para las personas, y las organizaciones sociales, públicas o privadas, que participen en la administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas, así como para quienes aporten

recursos para tales fines o destinen sus predios a acciones de preservación en términos del artículo 59 de esta Ley, y

IV.- Promoverán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que en las participaciones Federales a Estados o Municipios se considere como criterio, la superficie total que cada uno de éstos destine a la preservación de los ecosistemas y su biodiversidad, en términos de lo dispuesto en el artículo 46 de esta Ley.

Esto último hace necesario volver a considerar las facultades que se encuentran reconocidas a favor de los Municipios en la Constitución Federal y en la propia legislación ambiental, que como indicamos al principio de este concepto, consisten en formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal así como para elaborar y aplicar Programas de Ordenamiento Ecológico.

Identificadas estas dos facultades, corresponde en forma exclusiva a los Municipios la facultad de determinar los usos de suelo que deben imperar en sus circunscripciones territoriales, ya sea mediante un Plan de Desarrollo Urbano Municipal o bien, con un Programas de Ordenamiento Ecológico; se considera que en el Programa Impugnado ha trasgredido estas facultades previstas constitucionalmente con base a lo siguiente:

A. Zonificación y Planes de Desarrollo Urbano Municipal.

Para estar en posibilidad de desarrollar la invasión de facultades que ha tenido lugar a través del Programa impugnado, es necesario tener presente los conceptos de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, zonificación y uso de suelo, para lo cual es necesario tomar como base, tanto la Ley General de Asentamientos Humanos (en adelante LGAH) y la LGEEPA.

La LGAH, nos precisa lo siguiente:

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

(...)

XIII. Desarrollo Urbano: el proceso de planeación y regulación de la Fundación, Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población;

(...)

XXVI. Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos: el ordenamiento territorial es una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental;

(...)

XXXVI. Usos del suelo: los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un Centro de Población o Asentamiento Humano;

(...)

XXXVIII. Zonificación: la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las Reservas, Usos de suelo y Destinos, así como la delimitación de las áreas de Crecimiento, Conservación, consolidación y Mejoramiento;

Como se aprecia, la LGAH precisa los conceptos que nos interesan para el presente caso y en congruencia con la Constitución Federal, delimita los ámbitos

de competencia de los 3 niveles de gobierno, refiriendo para el Municipio los siguientes:

Artículo 11. Corresponde a los municipios:

I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

II. Regular, controlar y vigilar las Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los Centros de Población que se encuentren dentro del municipio;

III. Formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población que se encuentren dentro del municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven;

IV. Promover y ejecutar acciones, inversiones y servicios públicos para la Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población, considerando la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y el pleno ejercicio de derechos humanos;

(...)

VIII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios, Demarcaciones Territoriales o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven;

(...)

XI. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de Desarrollo Urbano y sus correspondientes Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios;

(...)

XV. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de Desarrollo Urbano y las Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios;

(...)

XXIII. Promover el cumplimiento y la plena vigencia de los derechos relacionados con los asentamientos humanos, el Desarrollo Urbano y la vivienda;

(...)

XXV. Las demás que les señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.

Bajo esta normativa, interpretando el artículo previamente citado que establece facultades concretas del Municipio, en relación a los conceptos que otorga la misma ley referida, corresponden al Municipio diversas facultades que en concreto se resumen al desarrollo urbano y ordenamiento del territorio municipal,

lo que incluye la regulación específica de usos y destinos de suelo, así como cualquier acción relativa al mejoramiento y desarrollo de los centros de población.

En esta línea, no pasa desapercibido que LGEEPA también se ocupa de regular conceptos como el de zonificación siendo relevante para el caso, porque precisamente se incluye dicho concepto con el propósito de que en el establecimiento de las ANP se lleve a cabo ésta por parte de la federación:

XXXIX. Zonificación: El instrumento técnico de planeación que puede ser utilizado en el establecimiento de las áreas naturales protegidas, que permite ordenar su territorio en función del grado de conservación y representatividad de sus ecosistemas, la vocación natural del terreno, de su uso actual y potencial, de conformidad con los objetivos dispuestos en la misma declaratoria. Asimismo, existirá una subzonificación, la cual consiste en el instrumento técnico y dinámico de planeación, que se establecerá en el programa de manejo respectivo, y que es utilizado en el manejo de las áreas naturales protegidas, con el fin de ordenar detalladamente las zonas núcleo y de amortiguamiento, previamente establecidas mediante la declaratoria correspondiente.

Entonces, si bien es cierto que existe una facultad/obligación de zonificación a cargo de la federación en el establecimiento de ANP, dicha zonificación debe identificarse como una facultad excepcional en materia de zonificación y que necesariamente debe interpretarse de manera restrictiva en función de los fines que persigue el establecimiento de la ANP, para lo cual LGEEPA establece en su artículo 47 bis y siguientes lineamientos precisos en el ejercicio de dicha facultad, sin embargo sin perder de vista este ordenamiento y la LGAH las facultades que también competen al Municipio en la materia y que necesariamente concurren.

ARTÍCULO 47 BIS. Para el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, en relación al establecimiento de las áreas naturales protegidas, se realizará una división y subdivisión que permita identificar y delimitar las porciones del territorio que la conforman, acorde con sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos, los cuales constituyen un esquema integral y dinámico, por lo que cuando se realice la delimitación territorial de las actividades en las áreas naturales protegidas, ésta se llevará a cabo a través de las siguientes zonas y sus respectivas subzonas, de acuerdo a su categoría de manejo:

I. Las zonas núcleo, tendrán como principal objetivo la preservación de los ecosistemas y su funcionalidad a mediano y largo plazo, en donde se podrán autorizar las actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación y de colecta científica, educación ambiental, y limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren los ecosistemas. Estas zonas podrán estar conformadas por las siguientes subzonas:

a) De protección: Aquellas superficies dentro del área natural protegida, que han sufrido muy poca alteración, así como ecosistemas relevantes o frágiles, o hábitats críticos, y fenómenos naturales, que requieren de un cuidado especial para asegurar su conservación a largo plazo.

En las subzonas de protección sólo se permitirá realizar actividades de monitoreo del ambiente, de investigación científica no invasiva en los términos del reglamento

correspondiente, que no implique la extracción o el traslado de especímenes, ni la modificación del hábitat.

b) De uso restringido: Aquellas superficies en buen estado de conservación donde se busca mantener las condiciones actuales de los ecosistemas, e incluso mejorarlas en los sitios que así se requieran, y en las que se podrán realizar excepcionalmente actividades de aprovechamiento que no modifiquen los ecosistemas y que se encuentren sujetas a estrictas medidas de control.

En las subzonas de uso restringido sólo se permitirán la investigación científica no invasiva y el monitoreo del ambiente, las actividades de educación ambiental y turismo de bajo impacto ambiental, que no impliquen modificaciones de las características o condiciones naturales originales, y la construcción de instalaciones de apoyo, exclusivamente para la investigación científica o el monitoreo del ambiente, y

II. Las zonas de amortiguamiento, tendrán como función principal **orientar** a que las actividades de aprovechamiento, que ahí se lleven a cabo, **se conduzcan hacia el desarrollo sustentable**, creando al mismo tiempo las condiciones necesarias para lograr la conservación de los ecosistemas de ésta a largo plazo, y podrán estar conformadas básicamente por las siguientes subzonas:

a) De preservación: Aquellas superficies en buen estado de conservación que contienen ecosistemas relevantes o frágiles, o fenómenos naturales relevantes, en las que el desarrollo de actividades requiere de un manejo específico, para lograr su adecuada preservación.

En las subzonas de preservación sólo se permitirán la investigación científica y el monitoreo del ambiente, las actividades de educación ambiental y las **actividades productivas de bajo impacto ambiental que no impliquen modificaciones sustanciales de las características o condiciones naturales originales**, promovidas por las comunidades locales o con su participación, y que se sujeten a una supervisión constante de los posibles impactos negativos que ocasionen, de conformidad con lo dispuesto en los ordenamientos jurídicos y reglamentarios que resulten aplicables.

b) De uso tradicional: Aquellas superficies en donde los recursos naturales han sido aprovechados de manera tradicional y continua, sin ocasionar alteraciones significativas en el ecosistema. Están relacionadas particularmente con la satisfacción de las necesidades socioeconómicas y culturales de los habitantes del área protegida.

En dichas subzonas no podrán realizarse actividades que amenacen o perturben la estructura natural de las poblaciones y ecosistemas o los mecanismos propios para su recuperación. Sólo se podrán realizar actividades de investigación científica, educación ambiental y de turismo de bajo impacto ambiental, así como, en su caso, pesca artesanal con artes de bajo impacto ambiental; así como la infraestructura de apoyo que se requiera, utilizando ecotécnicas y materiales tradicionales de construcción

propios de la región, aprovechamiento de los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades económicas básicas y de autoconsumo de los pobladores, utilizando métodos tradicionales enfocados a la sustentabilidad, conforme lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

c) De aprovechamiento sustentable de los recursos naturales: Aquellas superficies en las que los recursos naturales pueden ser aprovechados, y que, por motivos de uso y conservación de sus ecosistemas a largo plazo, es necesario que todas las actividades productivas, se efectúen bajo esquemas de aprovechamiento sustentable.

En dichas subzonas se permitirán exclusivamente el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales renovables, siempre que estas acciones generen beneficios preferentemente para los pobladores locales, la investigación científica, la educación ambiental y el desarrollo de actividades turísticas de bajo impacto ambiental.

Asimismo, el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre podrá llevarse a cabo siempre y cuando se garantice su reproducción controlada o se mantengan o incrementen las poblaciones de las especies aprovechadas y el hábitat del que dependen; y se sustenten en los planes correspondientes autorizados por la Secretaría, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

d) De aprovechamiento sustentable de los ecosistemas: Aquellas superficies con usos agrícolas, pesqueros y pecuarios actuales.

En dichas subzonas se podrán realizar actividades agrícolas, pesqueras y pecuarias de baja intensidad que se lleven a cabo en predios, o zonas que cuenten con aptitud para este fin, y en aquellos en que dichas actividades se realicen de manera cotidiana, y actividades de pesquería artesanal, agroforestería y silvopastoriles, siempre y cuando sean compatibles con las acciones de conservación del área, y que en su caso contribuyan al control de la erosión y evitar la degradación de los suelos.

La ejecución de las prácticas agrícolas, pesqueras, pecuarias, agroforestales y silvopastoriles que no estén siendo realizadas en forma sustentable, deberán orientarse hacia la sustentabilidad y a la disminución del uso de agroquímicos e insumos externos para su realización.

e) De aprovechamiento especial: Aquellas superficies generalmente de extensión reducida, con presencia de recursos naturales que son esenciales para el desarrollo social, y que deben ser explotadas sin deteriorar el ecosistema, modificar el paisaje de forma sustancial, ni causar impactos ambientales irreversibles en los elementos naturales que conformen.

En dichas subzonas sólo se podrán ejecutar obras públicas o privadas para la instalación de infraestructura o explotación de recursos naturales, que generen beneficios públicos, que guarden armonía con el paisaje, que no provoquen desequilibrio ecológico grave y que estén sujetos a estrictas regulaciones de uso sustentable de los recursos naturales, con apego estricto a los programas de manejo emitidos por la Secretaría.

f) **De uso público:** Aquellas superficies que presentan atractivos naturales para la realización de actividades de recreación y esparcimiento, en donde es posible mantener concentraciones de visitantes, en los límites que se determinen con base en la capacidad de carga de los ecosistemas.

En dichas subzonas se podrá llevar a cabo exclusivamente la construcción de instalaciones para el **desarrollo de servicios de apoyo al turismo, a la investigación y monitoreo del ambiente, y la educación ambiental, congruentes con los propósitos de protección y manejo de cada área natural protegida.**

g) **De asentamientos humanos:** En aquellas superficies donde se ha llevado a cabo una modificación sustancial o desaparición de los ecosistemas originales, debido al desarrollo de asentamientos humanos, previos a la declaratoria del área protegida, y

h) **De recuperación:** Aquellas superficies en las que los recursos naturales han resultado severamente alterados o modificados, y que serán objeto de programas de recuperación y rehabilitación, por lo que no deberán continuar las actividades que llevaron a dicha alteración.

En estas subzonas sólo podrán utilizarse para su rehabilitación, especies nativas de la región o en su caso, especies compatibles con el funcionamiento y la estructura de los ecosistemas originales cuando científicamente se compruebe que no se afecta la evolución y continuidad de los procesos naturales.

En las **zonas de amortiguamiento** deberá tomarse en consideración las **actividades productivas que lleven a cabo las comunidades que ahí habiten al momento de la expedición de la declaratoria respectiva**, basándose en lo previsto tanto en el Programa de Manejo respectivo como en los Programas de Ordenamiento Ecológico que resulten aplicables.

De la cita anterior, debemos observar que la facultad de zonificación a cargo de la federación, en el establecimiento de una ANP, busca dividir el territorio que comprende la ANP identificando zonas, respecto de las cuales orienta objetivos y delimita actividades, sin embargo su regulación como se aprecia se agota en lineamientos para alcanzar los propósitos de la ANP, sin embargo ello no implica una regulación exhaustiva de cada una de las condiciones y destinos de la zona en específico, como tuvo lugar en el Programa Impugnado.

En el Programa Impugnado, se llevó a cabo la delimitación de subzonas de aprovechamiento, y se precisaron las actividades permitidas y no permitidas en cada una de ellas, sin embargo se fueron precisando de manera extremadamente detallada las actividades permitidas, al nivel de precisar qué tipo de construcción se puede llevar a cabo en las zonas, incluyendo/regulando/delimitando actividades como las que se enuncian a continuación:

- Establecimiento de senderos interpretativos piloteados. (en algunas zonas se permite únicamente éste y en otras incluso se prohíbe).
- Prohibición del establecimiento de campos de golf.
- Prohibición de interrumpir, dragar, rellenar, desechar o desviar flujos hidrológicos.

- Prohibición del uso de vehículos, aparatos o equipos motorizados.
- Prohibición de construcción de infraestructura, excepto instalaciones de tipo palafitos para el alojamiento de visitantes.
- Restricción del desecho de residuos.

Estas actividades, además son reguladas de manera exhaustiva en el capítulo de Reglas Administrativas del Programa Impugnado, con lo cual la federación ha determinado el uso de suelo, destino y el ordenamiento territorial del ANP invadiendo así las competencias del municipio, ya que la federación debió limitarse a orientar las zonas a la protección de recursos naturales, dejando a cargo del Municipio determinar la forma de organización y desarrollo de cada zona en función de dichos lineamientos.

En las Reglas Administrativas se precisan tamaños y materiales para la construcción de infraestructura en la zona, incluso en la Regla 3 se definen conceptos como: andadores, club de playa, instalaciones de tipo palafito para el alojamiento de visitantes, infraestructura privada para usos habitacionales o turísticos, infraestructura pública, sendero interpretativo y sendero interpretativo piloteado.

Se considera que estas definiciones han trasgredido las facultades municipales, al regularlas y establecer condicionantes que inciden en las facultades de uso de suelo, aprovechamiento y desarrollo de asentamientos humanos que competen constitucionalmente al Municipio, sin que sean congruentes con las facultades de orientación de la Federación en la regulación de la ANP, que debiera tener como propósito únicamente referir las actividades que debieran permitirse o prohibirse de manera general en la zona en función de los objetivos que persigue una ANP, sin embargo no corresponde a dicho nivel de gobierno regular y detallar el uso y modalidades particulares del suelo y el desarrollo del asentamiento humano.

Esto es relevante porque la delimitación de competencias obedece a que un ámbito de competencia como el que corresponde al municipio, conoce de manera directa las necesidades y el potencial de una zona, es decir, los ámbitos de competencia son congruentes con la especialización y conocimiento directo que se requiere para regular una zona. El gobierno municipal es cercano a la población y al potencial de su tierra, por lo cual se le reconocen facultades mucho más concretas de regulación.

En esta línea, el Programa de Manejo impugnado no atiende a las necesidades concretas de la zona ya que impide el desarrollo en general y ha invadido las facultades constitucionales del Municipio en materia de desarrollo urbano, uso de suelo y asentamientos humanos:

- El Programa imposibilita el acceso a ciertas zonas del área, mediante la prohibición del establecimiento de senderos interpretativos de tipo piloteado, como se puede advertir en la Subzona de Preservación de Humedales de Isla Chica.
- El Programa impugnado ha determinado infundadamente el lugar en el que deben construirse los únicos dos helipuertos que se permitirán en toda la ANP, sin siquiera considerar viabilidad o disponibilidad de la zona, lo cual debió reservarse a una licencia de construcción e inclusive una evaluación de impacto ambiental. (Regla 77)
- Asimismo imposibilita el desarrollo sustentable de la zona al delimitar las zonas en las que puede darse una construcción.
- El Programa ha determinado el tipo de infraestructura a realizar en la zona, definiéndola como de tipo palafito, consistiendo ésta en una estructura endeble que por el lugar en que se plantea que puede tener lugar podría representar un riesgo para el alojamiento de visitantes. El tipo de construcción que resiste determinada zona debió quedar sujeta a evaluación en el procedimiento administrativo previo a la autorización de

construcción y de evaluación de impacto ambiental. (Regla 3, fracción XII)

- El Programa impugnado ha delimitado que las obras de infraestructura se hagan después del primer bajo de arena o al menos a 150 mts. de la playa; señala que la totalidad de la infraestructura no puede abarcar más de 16 has., para el hospedaje de turistas y 4 has., para la construcción de andadores, áreas comunes y para el personal de apoyo operativo; regula que sólo se puede desarrollar infraestructura turística en aquellas superficies marinas que cuenten con un mínimo de 600 mts., de frente de playa y establece que la altura máxima de las construcciones, no rebase los 8 metros. Estas circunstancias son propias de un programa de desarrollo urbano y del establecimiento de usos de suelo, asimismo son objeto de control en el procedimiento administrativo de autorización de construcción, facultades que competen de manera exclusiva al Municipio. (Reglas 76, 78 y 79)
- Se establecieron incluso los índices de ocupación, en todo un desarrollo, trasgrediendo así las facultades en materia de asentamientos humanos del Municipio. (Regla 104)

B. Programas de Ordenamiento Ecológico.

De conformidad con la Constitución, la legislación ambiental, fracción II del artículo 20 bis 4 de la LGEEPA, establece que los Programas de Ordenamiento Ecológico Locales, serán expedidos por las autoridades municipales, regulando fuera de los centros de población, los usos del suelo correspondientes.

Artículo 20 BIS 4.- Los programas de ordenamiento ecológico local serán expedidos por las autoridades municipales, y en su caso por las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental, y tendrán por objeto:

(...)

II.- Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos, y

(...)"

Igualmente en las fracciones II, III y VI del artículo 20 BIS 5 de la LGEEPA, se refiere que los Programas de Ordenamiento Ecológico Local, cubrirán una extensión geográfica cuyas dimensiones permitan regular el uso del suelo, que se regularán los usos del suelo fuera de los límites de los centros de población y que los mismos regularán los usos del suelo de ejidos, comunidades y pequeñas propiedades.

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

(...)

II.- Los programas de ordenamiento ecológico local cubrirán una extensión geográfica cuyas dimensiones permitan regular el uso del suelo, de conformidad con lo previsto en esta Ley;

III.- Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, mediante las cuales

se regulen los usos del suelo, se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población. Cuando en dichas áreas se pretenda la ampliación de un centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano, se estará a lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico respectivo, el cual sólo podrá modificarse mediante el procedimiento que establezca la legislación local en la materia;

(...)

VI.- Los programas de ordenamiento ecológico local regularán los usos del suelo, incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, expresando las motivaciones que lo justifiquen;

(...)"

De esta manera, es posible afirmar, que los únicos instrumentos que en derecho positivo mexicano pueden regular y establecer los usos de suelo, fuera de los límites de los centros de población (como en el caso que nos ocupa) e incluso en ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, son los Programas de Ordenamiento Ecológico Locales.

Así las cosas y visto que sólo un Programa de Ordenamiento Ecológico Local, cuya formación compete única y exclusivamente al Municipio, puede determinar los usos de suelo, encontramos que ello no puede realizarse mediante un Decreto del Presidente de la República o bien, un Programa de Manejo que emite la SEMARNAT o la CONANP, ya que ello violenta la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, en términos de los artículos 115 y 145 de la LGEEPA, a la SEMARNAT sólo le corresponderá promover que en la determinación de usos del suelo, se consideren las condiciones topográficas, climatológicas y meteorológicas y que se especifiquen las zonas en las que se permita el establecimiento de industrias, comercios o servicios.

"Artículo 115.- La Secretaría promoverá que en la determinación de usos del suelo que definan los programas de desarrollo urbano respectivos, se consideren las condiciones topográficas, climatológicas y meteorológicas, para asegurar la adecuada dispersión de contaminantes."

"Artículo 145.- La Secretaría promoverá que en la determinación de los usos del suelo se especifiquen las zonas en las que se permita el establecimiento de industrias, comercios o servicios considerados riesgosos por la gravedad de los efectos que puedan generar en los ecosistemas o en el ambiente tomándose en consideración:

(...)"

Es decir, en materia de uso de suelo, a la SEMARNAT sólo le corresponde "promover" su determinación, lo que en el Diccionario de la Real Academia se define como impulsar el desarrollo o la realización de algo, lo que significa que nunca podrá imponerlos o establecerlos por sí misma.

"tr. Impulsar el desarrollo o la realización de algo."

De esta manera, el Programa Impugnado se limitan las construcciones en el mar a las áreas libres de pastos marinos; que las obras se hagan después del primer bajo de arena o al menos a 150 mts. de la playa; señala que la totalidad de la infraestructura no puede abarcar más de 16 has., para el hospedaje de turistas y 4 has., para la construcción de andadores, áreas comunes y para el personal de apoyo operativo; regula que sólo se puede desarrollar infraestructura turística en aquellas superficies marinas que cuenten con un mínimo de 600 mts., de frente de

playa y establece que la altura máxima de las construcciones, no rebase los 8 metros.

Estas regulaciones, materialmente establecen cuáles son los usos de suelo permitidos, al determinar qué es lo que se puede desarrollar en áreas específicas del territorio de un Municipio, con lo que la SEMARNAT y la CONANP están invadiendo de forma clara y flagrante, las competencias de otro orden de gobierno.

Sin que pase desapercibido que de conformidad con la fracción v del citado artículo 20 BIS 5 de la LGEEPA, cuando un Programa de Ordenamiento Ecológico Local, incluya un área natural protegida, el Programa debe ser elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los Gobiernos de las entidades federativas y los Municipios.

“Artículo 20 BIS 5.-...

(...)

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

(...)”

El precepto citado, interpretado a contrario sensu, demuestra que incluso en una ANP, no se podría determinar un uso de suelo o una determinación parecida por la SEMARNAT o la CONANP, ya que ello sólo le compete a un Programa de Ordenamiento Ecológico Local, emitido por el Municipio y en su caso deberá colaborar con la SEMARNAT.

Se precisa, que en su caso en la Declaratoria de ANP es donde debieron establecerse de manera precisa las zonas de aprovechamiento, en términos del artículo 47 Bis de LGEEPA, sin embargo ello no fue cumplido debidamente por las autoridades encargadas de la Declaración, bajo esta línea, al no haberse establecido una zonificación ni usos de suelo precisos desde dicha Declaratoria, la única forma de regularlo era a través de un programa ordenamiento ecológico local, el cual debió emitirse en conjunto Federación-Municipio, es decir de **manera coordinada** para el caso de esta ANP.

Esto no sucedió, de tal manera que se han transgredido las facultades constitucionales del Municipio actor.

Son aplicables los siguientes criterios de jurisprudencia:

Época: Novena Época
 Registro: 161383
 Instancia: Pleno
 Tipo de Tesis: Jurisprudencia
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 Tomo XXXIV, Agosto de 2011
 Materia(s): Constitucional
 Tesis: P./J. 17/2011
 Página: 887

**ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS
 GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA**

DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.

Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápito de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor.

Controversia constitucional 94/2009. Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León. 31 de marzo de 2011. Once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el cuatro de julio en curso, aprobó, con el número 17/2011, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a cuatro de julio de dos mil once.

Época: Novena Época

Registro: 175732

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO

TipoTesis: Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Tomo XXIII, Febrero de 2006

Materia(s): Administrativa

Tesis: IV.1o.A.24 A

Pag. 1934

[TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, Febrero de 2006; Pág. 1934

TRÁNSITO Y VIALIDAD. LA REFORMA AL REGLAMENTO RELATIVO DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL 12 DE NOVIEMBRE DE 2004, INCURRE EN UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL, AL NO HABERSE TOMADO EN CUENTA LA OPINIÓN DE LA COMUNIDAD PARA SU APROBACIÓN Y EXPEDICIÓN CON BASE EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE.

De la interpretación sistemática de los artículos 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Federal, 37 del Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León; 26, inciso c), fracción VI y 166, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, se advierte, que los Ayuntamientos

poseen facultades para expedir reglamentos de acuerdo a las bases normativas emanadas del Congreso Local; asimismo, que en su revisión y actualización, deberán consultar a los vecinos para su aprobación y expedición. De ahí que la consulta deba realizarse mediante la publicación en la Gaceta Municipal y en el Periódico Oficial del Estado, y no en un diario de circulación en la entidad, habida cuenta que dicha obligación tiene el carácter de oficial, conforme al artículo 5o. de la Ley del Periódico Oficial de la entidad; luego, al no haberse seguido el procedimiento referido para la expedición de la reforma al Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, publicada en el referido órgano informativo el 12 de noviembre de 2004, se incurre en un vicio de inconstitucionalidad formal.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO

Amparo en revisión 321/2005. Ruta 202, S.A. de C.V. 27 de octubre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Rodolfo R. Ríos Vázquez. Secretario: Jaime Vladimir A. Cisneros de la Cruz.

Época: Décima Época

Registro: 2001406

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO

TipoTesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2

Materia(s): Administrativa

Tesis: IV.3o.A. J/11 (10a.)

Pag. 1325

[J]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2; Pág. 1325

PLANES DE DESARROLLO URBANO MUNICIPALES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. CUANDO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SE DEMANDA LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN QUE DESESTIMÓ LOS PLANTEAMIENTOS HECHOS A LA CONSULTA PÚBLICA PARA SU MODIFICACIÓN, NO SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE LLEVE AL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA AL CONSIDERAR QUE ES UN ACTO INTRAPROCESAL Y QUE, POR ENDE, NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DEL PROMOVENTE.

De conformidad con el artículo 17 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá, entre otros, de los asuntos en los cuales se demande cualquier acto o resolución de autoridades municipales o estatales que cause un daño en materia fiscal o administrativa (fuera del procedimiento de ejecución), así como de aquellos definitivos que afecten el interés jurídico de los particulares. Por su parte, el numeral 48 del propio ordenamiento prevé como únicas posibilidades para el desechamiento de la demanda cuando se encontrare un motivo

manifiesto e indudable de improcedencia y en el caso de que dicho escrito sea oscuro o irregular y habiéndose prevenido para subsanarlo, el interesado no lo hiciere. Luego, cuando en el juicio contencioso administrativo se demanda la nulidad de la resolución que desestimó los planteamientos hechos a la consulta pública para la modificación de un plan de desarrollo urbano municipal, no se actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia que lleve al desechamiento de la demanda al considerar que es un acto intraprocesal y que, por ende, no afecta el interés jurídico del promovente, pues si bien es cierto que dicha determinación, de conformidad con los artículos 54 a 59 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, forma parte del procedimiento correspondiente, que habrá de concluir con la publicación e inscripción del indicado plan, también lo es que, acorde con la fracción IV del artículo inicialmente citado, los particulares pueden demandar la nulidad de cualquier acto que les genere un perjuicio fiscal o administrativo, así como de todos aquellos emitidos por autoridades municipales o estatales, fuera del procedimiento de ejecución, pues la propia legislación de desarrollo urbano prevé que los argumentos de los particulares pueden ser escuchados, atendidos y, en su caso, considerados por las autoridades competentes. Lo anterior es así, porque en el auto admisorio no puede concluirse, sin valorar pruebas y escuchar al resto de las partes contendientes, que tal acto no es una determinación definitiva y que, por ello, no causa perjuicio al interés jurídico del particular.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO

Amparo directo 342/2011. Strata Desarrollos, S.A de P.I. de C.V. 2 de febrero de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Rodolfo Sandoval Pinzón. Secretario: Jesús Rosales Ibarra.

Amparo directo 353/2011. Carlos Martín Montemayor Dirnbauer. 23 de febrero de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Ángel Cantú Cisneros. Secretario: Héctor Rafael Hernández Guerrero.

Amparo directo 359/2011. Scotiabank Inverlat, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Scotiabank Inverlat, División Fiduciaria, fideicomiso 1451026577. 29 de marzo de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Ángel Cantú Cisneros. Secretario: Edgar Humberto Muñoz Castillo.

Amparo directo 7/2012. Desarrollo Inmobiliario Lomas del Huajuco, S.A. de C.V. 12 de abril de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Ángel Cantú Cisneros. Secretario: Edgar Humberto Muñoz Castillo.

AMPARO DIRECTO 39/2012. 10 de mayo de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Ángel Cantú Cisneros. Secretario: Ricardo Iván Hinojosa Santos.

Nota: Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 574/2012, resuelta por la Segunda Sala el 17 de abril de 2013.

Época: Novena Época

Registro: 182030
 Instancia: QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO NOVENO CIRCUITO
 Tipo Tesis: Tesis Aislada
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 Localización: Tomo XIX, Marzo de 2004
 Materia(s): Administrativa
 Tesis: XIX.5o.12 A
 Pag. 1519

[TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIX, Marzo de 2004; Pág. 1519

ANUNCIOS. EL REGLAMENTO RELATIVO, APROBADO POR EL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NUEVO LAREDO, TAMAULIPAS, ES INCONSTITUCIONAL POR HABERSE OMITIDO DURANTE SU PROCESO DE CREACIÓN EL REQUISITO DE CONSULTA PÚBLICA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

El Reglamento de Anuncios del Municipio de Nuevo Laredo, Tamaulipas, aprobado por el Ayuntamiento, es inconstitucional al omitir durante su proceso de creación el requisito de consulta pública que exige el artículo 49 del Código Municipal del Estado, para la aprobación de algún reglamento; consulta pública que encuentra sustento jurídico en el artículo 26 de la Constitución Federal, en cuanto a que la planeación del desarrollo social será democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales y recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo; por ello, no puede considerarse como una figura sin trascendencia jurídica, desde el momento en que la prevé la Ley Fundamental, como un mecanismo a través del cual se sustentan los planes de desarrollo, siendo que el Reglamento de Anuncios implica un orden en la contaminación visual de la población, pues de existir una abrumación en ese aspecto afectaría de manera ineludible la estética e imagen de la ciudad, además de reglamentarse las medidas de seguridad que deben prevalecer con el objeto de no afectar a terceros; de ahí que la consulta pública tenga carácter jurídico formal y trascendente, cuya omisión acarrea como consecuencia la invalidez o inconstitucionalidad del citado ordenamiento.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO NOVENO CIRCUITO

Amparo en revisión 773/2003. Comercializadora Laredo Billboards, S.A. de C.V. 29 de enero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Inosencio del Prado Morales. Secretario: Alejandro García Núñez.

Época: Décima Época
 Registro: 160810
 Instancia: Pleno
 Tipo de Tesis: Jurisprudencia
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 Libro I, Octubre de 2011, Tomo I
 Materia(s): Constitucional
 Tesis: P./J. 44/2011 (9a.)

Página: 294

ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO).

La validez de los reglamentos municipales previstos en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no deriva de las normas estatales (ni de las federales) sino directa y exclusivamente de la propia Ley Suprema. La articulación entre los ordenamientos federal, estatal y municipal se rige, en una serie de materias, por el principio de competencia. Así, cualquier conflicto entre normas pertenecientes a estos tres órdenes debe ser, en los ámbitos relevantes, solucionado exclusivamente a la luz del parámetro constitucional que opera la respectiva atribución y delimitación competencial. Si la relación entre normas estatales y municipales no pudiera en algún punto o ámbito material describirse sobre la base del principio de competencia -en contraposición al de jerarquía- la afirmación de que existe un "orden jurídico municipal" independiente y separado del orden estatal y del federal no tendría cabida, pues ningún sentido tendría afirmar que los Municipios son, en el contexto constitucional actual, "órganos de gobierno", o afirmar que la fracción II del artículo 115 referido contempla "reglamentos" que, lejos de ser asimilables a los reglamentos tradicionales de detalle de normas, están llamados a la expansión normativa y a la innovación, sirviendo -dentro del respeto a las bases generales establecidas por las Legislaturas, de contenido constitucionalmente acotado- para regular con autonomía aspectos específicos municipales en el ámbito de sus competencias, y para adoptar las decisiones que las autoridades estiman congruentes con las peculiaridades sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas del Municipio.

Controversia constitucional 18/2008. Municipio de Zacatepec de Hidalgo, Estado de Morelos. 18 de enero de 2011. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Francisca María Pou Giménez.

El Tribunal Pleno, el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número 44/2011, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de dos mil once.

No es aplicable lo resuelto por esta Suprema Corte en la Controversia Constitucional 72/2008, ya que en ese precedente se analizaron las facultades de la federación sobre bienes que eran de su propiedad, que habían sido expropiados para la consecución de los fines del ANP respectiva. En el presente asunto, la Federación no expropió los bienes afectados por la declaratoria de Área Natural Protegida, sino que son propiedad de particulares y/o ejidos, diferencia fundamental y relevante que torna inaplicable lo resuelto en esa controversia constitucional.

II. En seguimiento al apartado anterior, para el caso de que se considere, que en términos de LGEEPA, y haciendo una interpretación extensiva de los preceptos que regulan el establecimiento de una ANP, la Federación sí cuenta con facultades de regulación en materia de uso de suelo, debiera considerarse que los mismos devienen inconstitucionales.

De manera concreta, se hace alusión a los artículos 47 Bis (previamente citado), 54 y 62 de LGEEPA, en los cuales se reguló, respecto de las ANP de protección de flora y fauna, que a través de la Declaratoria de ANP podrían establecerse usos de suelo.

Se considera que estos preceptos deben considerarse inconstitucionales al invadir la esfera de competencia del Municipio actor, en vulneración de lo previsto de manera expresa en el artículo 115 Constitucional, fracción V, incisos a), d), f) y g), en los términos ya desarrollados en el apartado anterior.

ARTÍCULO 54.- Las áreas de protección de la flora y la fauna se constituirán de conformidad con las disposiciones de esta Ley, de la Ley General de Vida Silvestre, la Ley de Pesca y demás aplicables, en los lugares que contienen los hábitat de cuyo equilibrio y preservación dependen la existencia, transformación y desarrollo de las especies de flora y fauna silvestres.

En dichas áreas podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio, investigación y aprovechamiento sustentable de las especies mencionadas, así como las relativas a educación y difusión en la materia.

Asimismo, podrá autorizarse el aprovechamiento de los recursos naturales a las comunidades que ahí habiten en el momento de la expedición de la declaratoria respectiva, o que resulte posible según los estudios que se realicen, el que deberá sujetarse a las normas oficiales mexicanas y usos del suelo que al efecto se establezcan en la propia declaratoria.

ARTÍCULO 62.- Una vez establecida un área natural protegida, sólo podrá ser modificada su extensión, y en su caso, los usos del suelo permitidos o cualquiera de sus disposiciones, por la autoridad que la haya establecido, **siguiendo las mismas formalidades previstas en esta Ley para la expedición de la declaratoria respectiva.**

Se insiste en que, en la Declaratoria de ANP de Yum Balam, la Federación ni siquiera actuó de conformidad con los preceptos previamente citados y que ahora se tildan de inconstitucionales, ya que fue omisa en establecer las zonas de aprovechamiento y por tanto los “usos de suelo” permitidos, por lo que al hacerlo con posterioridad en el Programa de Manejo impugnado, pretende subsanar dicha omisión transgrediendo las facultades constitucionales previstas a favor del Municipio.

Tales facultades constitucionales, como ya se precisó en su caso debieran ejercerse de manera conjunta, en la elaboración de un Programas de Ordenamiento Ecológico Local e incluso en los Programas de Desarrollo Urbano a cargo del Municipio actor, sin embargo la Federación no dio intervención al Municipio en la elaboración del Programa de Manejo y con los términos en que se formuló dicho Programa imposibilita el margen de actuación del Municipio en algún Programa Municipal, invadiendo así su esfera competencial.

SEGUNDO.- LA DECLARATORIA DE ANP Y EL PROGRAMA DE MANEJO IMPUGNADO SE EMITIERON INVADIENDO LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES PREVISTAS EN LOS INCISOS A), C), D) Y G) DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, QUE COMPETEN AL MUNICIPIO ACTOR, SIN RESPETAR SU DERECHO DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA.

Como se ha precisado, la protección al ambiente es una facultad en la que concurren los 3 ámbitos de gobierno, sin embargo, como se desarrolló en un concepto previo han sido trasgredidas diversas facultades que competen de manera directa y exclusiva al Municipio actor, y en especial se omitió tomar en cuenta a dicho Municipio previo a la Declaratoria de ANP impugnada y previo a la emisión del Programa de Manejo impugnado, lo que imposibilitó la participación y defensa de sus facultades así como de los intereses de su población.

Al respecto, es necesario considerar que la propia legislación ambiental impone a la Federación consultar de manera previa al establecimiento del ANP, así como previo a la emisión del Programa de Manejo al Municipio en que se encuentra la zona objeto de protección.

ARTÍCULO 47.- En el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas a que se refiere el artículo anterior, la Secretaría **promoverá la participación** de sus habitantes, propietarios o poseedores, **gobiernos locales**, pueblos indígenas, y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, **con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad.**

Para tal efecto, la Secretaría podrá suscribir con los interesados los convenios de concertación o acuerdos de coordinación que correspondan.

ARTÍCULO 58.- Previamente a la expedición de las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas a que se refiere el artículo anterior, se deberán realizar los estudios que lo justifiquen, en los términos del presente capítulo, los cuales deberán ser puestos a disposición del público. Asimismo, **la Secretaría deberá solicitar la opinión de:**

I.- Los gobiernos locales en cuyas circunscripciones territoriales se localice el área natural de que se trate;

(...)

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

Una vez establecida un área natural protegida de competencia federal, la Secretaría deberá designar al Director del área de que se trate, quien será responsable de coordinar la formulación, ejecución y evaluación del programa de manejo correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las disposiciones que de ella se deriven.

Esta obligación de participación, que se impone previo a la declaratoria de ANP, así como para la elaboración y expedición del Programa de Manejo, es fundamental, en la medida que esto posibilitaría el desarrollo integral de la comunidad, a la vez que se aseguraba la preservación del ANP.

En adición, es tan importante la participación del Municipio en la creación y gestión de una ANP, que la propia LGEEPA ha garantizado en diversos de sus preceptos tal participación, lo cual se advierte también en el Reglamento de la LGEEPA en Materia de Áreas Naturales Protegidas, en el cual se ha establecido la creación de un Consejo Asesor, en la cual se prevé que uno de los integrantes sea el Presidente Municipal de la o las zonas en que se encuentre la ANP.

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

Artículo 18.- Los Consejos Asesores tendrán las siguientes funciones:

I. Proponer y promover **medidas específicas para mejorar la capacidad de gestión** en las tareas de conservación y protección del área;

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

III. **Proponer acciones** para ser incluidas en el programa operativo anual del área natural protegida;

IV. Promover la **participación social** en las actividades de conservación y restauración del área y sus zonas de influencia, en coordinación con la Dirección del área natural protegida;

V. Opinar sobre la instrumentación de los proyectos que se realicen en el área natural protegida, proponiendo acciones concretas para el logro de los objetivos y estrategias consideradas en el programa de manejo;

VI. Coadyuvar con el director del área en la solución o control de cualquier problema o emergencia ecológica en el área natural protegida y su zona de influencia que pudiera afectar la integridad de los recursos y la salud de los pobladores locales;

VII. Coadyuvar en la búsqueda de fuentes de financiamiento para el desarrollo de proyectos de conservación del área;

VIII. Sugerir el establecimiento de mecanismos ágiles y eficientes que garanticen el manejo de los recursos financieros, y

IX. Participar en la elaboración de diagnósticos o de investigaciones vinculadas con las necesidades de conservación del área natural protegida.

Artículo 19.- Previo a la instalación de un Consejo Asesor, la Secretaría a través de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, realizará las acciones de concertación necesarias con los diversos sectores involucrados. El Consejo Asesor, quedará formalmente instalado en la sesión que para tal efecto se celebre,

debiéndose levantar un acta que deberá ser firmada por cada uno de los Consejeros.

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

I. Un Presidente Honorario, que recaerá en el Gobernador Constitucional del Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o, en su caso, en la persona que él mismo designe;

II. Un Presidente Ejecutivo, que será electo por mayoría de votos en reunión del Consejo;

III. Un Secretario Técnico, que será el Director del área natural protegida;

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

V. Representantes de instituciones académicas, centros de investigación, organizaciones sociales, asociaciones civiles, sector empresarial, ejidos y comunidades, propietarios y poseedores y, en general, todas aquellas personas vinculadas con el uso, aprovechamiento o conservación de los recursos naturales del área natural protegida.

El Consejo Asesor podrá invitar a sus sesiones a otros representantes de la Secretaría, así como de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y Estatal, cuando lo considere conveniente.

El Presidente Ejecutivo y el Secretario Técnico convocarán a reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo Asesor, en términos de lo dispuesto en su normatividad interior.

Para que las personas morales a que se refiere la fracción V del presente artículo participen en el Consejo Asesor, deben acreditar su legal existencia, así como el carácter y alcances de sus representantes para ese efecto.

En esta línea, la parte demandada, incurrió en diversas omisiones al no tomar en cuenta de manera debida al Municipio actor, específicamente en su actuación como miembro del Consejo Asesor del Área Natural Protegida de Yum Balam.

El Consejo Asesor no fue tomado en cuenta por las autoridades que intervienen en el procedimiento de elaboración del Programa de Manejo del ANP, fue omisa en pedir opinión previa a la elaboración del Programa de Manejo, lo que contraviene directamente lo dispuesto por los artículos 17 y 18 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Áreas Naturales Protegidas.

No fue sino hasta el 10 de enero de 2018, y derivado de un Acuerdo de Entendimiento de la misma fecha, firmado por los miembros del Consejo Asesor, entre los que se encontraba representada la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que se estableció un compromiso de realizar un ejercicio al que se le denominó “tercería” para que una empresa con amplia experiencia y sin ningún tipo de sesgo, pudiera determinar técnica y objetivamente “Las bases técnicas consensadas para el Plan de Manejo del APFF Yum Balam-Holbox”, para definir el mejor modelo de manejo integral de los ecosistemas en al Isla Grande de Holbox y Chiquilá, lo que serviría de insumo al Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para la elaboración del Programa de Manejo del Área de

Protección de Flora y Fauna de Yum Balam. Asimismo, se sostuvieron reuniones técnicas entre el Consejo Asesor y las autoridades ahora demandadas, las cuales se vieron suspendidas por oficio de CONANP de 23 de abril de 2018 y retomadas el 24 de mayo de 2018, en las que se determinó que se allegaría a CONANP un estudio elaborado por la empresa independiente Stantec Consulting International, LLC con el propósito de que se incluyeran en el Programa de Manejo las mejores estrategias de turismo sustentable, concertadas además con el Consejo.

Sin embargo, a pesar de las reuniones ordinarias y extraordinarias que tuvieron lugar entre CONANP y el Consejo Asesor del Área, y de haber puesto a disposición de la autoridad el 4 de septiembre de 2018 el estudio elaborado por la empresa Stantec denominado “Estudio de Desarrollo de Turismo Sustentable de la Isla Holbox y Chiquilá”, CONANP y SEMARNAT omitieron tomar en cuenta tanto el estudio como las sugerencias del Consejo Asesor en cuestión, del cual forma parte el Municipio actor.

El Estudio y las opiniones del Municipio, son relevantes, ya que, a manera de ejemplo en el Estudio de Stantec se plantea la viabilidad de una densidad de 1.8 cuartos por hectárea en la Isla Grande de Holbox, que constituye una diferencia amplia a lo que se regula en el Programa de Manejo impugnado, de 0.16 unidades por hectárea en su modalidad “palafito”, incluso en el Estudio de Stantec se propone una revisión periódica de la densidad, así como una ocupación periódica del área, lo cual transgrede de manera directa la facultad de intervención del Municipio actor, y en específico su facultad constitucional de participar en la planeación del desarrollo regional y de manera concreta en la zonificación y desarrollo regional, haciendo nugatorio tal derecho, puesto que CONANP y SEMARNAT limitaron su actuación a un cumplimiento meramente formal, sin tomar en cuenta ni adoptar ninguna de las medidas que sugirió el Consejo Asesor, del cual es miembro este Municipio actor.

A continuación, se enuncian las materias que son analizadas en el Estudio de Stantec y respecto de las cuales sobregula el Programa de Manejo impugnado en perjuicio del desarrollo municipal:

- **Situación actual económica del Municipio.** Se considera que el Municipio de Lázaro Cárdenas tiene un bajo nivel de desarrollo económico. En comparación con otras áreas de México, cerca del 74% de los mexicanos en el país viven mejor que los que viven en este Municipio.
- **Medios de Acceso.** Stantec examinó varios potenciales medios para dar acceso a la Isla Grande, incluyendo la colocación de un nuevo punto de embarque para un trasbordador en el extremo este de Isla Grande para poder entregar los servicios de conexión a Holbox y/o Chiquilá. También se consideró un punto de embarque en la parte central de Isla Grande, pero debido a las bajas profundidades en esta posición, la preferencia fue la ubicación al este.
- **Protección de Manglares.** La presencia de los manglares hace imposible desarrollar instalaciones permanentes; sin embargo, se puede considerar una estructura temporal flotante más cerca de la desembocadura del arroyo al mar para efectos de evacuaciones de emergencia.
- **Desarrollo Sustentable Factible.** En el estudio se plantea un nivel responsable de desarrollo sustentable de Isla Grande basado en simulaciones enfocadas en un escenario de desarrollo básico que refleja hospedaje y densidad de mediano impacto, basado en alguna proporción de autosuficiencia en establecimientos de pequeño tamaño (hasta 25 habitaciones) y algunos establecimientos convencionales de mediano tamaño (entre 100 y 250 habitaciones). Los análisis de Stantec mostraron que hay cerca de **1,546 ha** disponibles para construcción a lo largo de la

isla usando criterios de aptitud técnica como la altura del terreno, el tipo de vegetación, evitando ecosistemas sensibles y otros.

- **Construcción sustentable.** Se incentiva el uso de arquitectura indígena y materiales locales; se espera un cuidadoso emplazamiento de las unidades cerca de la vegetación clave; agrupamiento de sitios para reducir el crecimiento urbano disperso y provisión de corredores requeridos de hábitat para biota entre las áreas de desarrollo; distanciamiento de áreas ambientales de alto valor cuando no se han colocado amortiguadores. La **construcción** en Isla Grande se deberá llevar a cabo en etapas para llegar a un nivel de 9,000 unidades proyectadas en un período de 25-30 años. El nivel de 9,000 unidades en Isla Grande es equivalente a la densidad de superficie de 1.8 unidades/ha. El valor excluye cantidades para las oficinas del personal, las que se recomienda tratar como uso permitido de suelo y se espera que represente una densidad adicional de 0.36 unidades/ha.
- **Densidad.** Las 12,000 unidades propuestas de ecoturismo en Chiquilá se desarrollarían en etapas durante los próximos 30 años. La densidad de superficie representaría 8.2 habitaciones de huéspedes por hectárea, para una superficie de aproximadamente 1,457 ha.

Las circunstancias y escenarios de desarrollo sustentable previamente enunciados y analizados en el Estudio que se hizo llegar a CONANP no fueron analizados por ésta e incluso se regulan en perjuicio a través del Programa de Manejo impugnado, de tal manera que al no considerar las opiniones del Municipio actor, además de transgredirse sus facultades constitucionales, se ha generado un perjuicio directo al desarrollo económico municipal.

TERCERO.- INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE VIGENTE EN 1994 POR VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

Por Decreto emitido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en fecha 05 de junio de 1994, se declaró como Área Natural Protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas.

Del análisis al mencionado Decreto, se advierte que en su declaratoria de ANP utiliza como fundamento lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente en el año de 1994.

Dentro del fundamento legal de la mencionada Ley, aplicado en el Decreto de 1994, se desprende la cita de lo dispuesto en los artículos 46, fracción VII, 54, 57 y 59, dispositivos los cuales vulneran la citada garantía de audiencia tutelada en el artículo 14 de la Constitución Mexicana, ello en razón de que no regulan o prevén la notificación a los propietarios o poseedores de los inmuebles que se localicen dentro del área natural protegida, en forma previa a la emisión de la Declaratoria, ello con el objetivo de brindarles la oportunidad de comparecer al procedimiento o instrumento emitido por la autoridad a fin de ofrecer pruebas y formular alegatos, es decir, de manifestar lo que a su interés legal convenga.

El artículo 46, fracción VII de la ley reclamada, dispone que se considere Área Natural Protegida a las Áreas de Protección de Flora y Fauna.

Asimismo, el artículo 57 de la ley reclamada dispone que las áreas naturales protegidas se establecerán mediante declaratoria que expida el Ejecutivo Federal. Y el artículo 59 de la citada norma dispone que la Secretaría de Medio Ambiente

y Recursos Naturales propondrá al Ejecutivo Federal la expedición de dichas declaratorias para el establecimiento de áreas naturales protegidas.

A efectos de una mejor ilustración se procede a la transcripción en la parte que aquí interesa de dichos preceptos:

ARTÍCULO 46.- Se consideran áreas naturales protegidas:

VII. Áreas de protección de flora y fauna;

ARTICULO 57.- Las áreas naturales protegidas se establecerán mediante declaratoria que expida el Ejecutivo Federal conforme a éste y a las demás leyes aplicables, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios respectivos, según proceda, cuando se trate de áreas naturales protegidas de interés de la Federación y por las entidades federativas y los municipios conforme a esta Ley y las leyes locales, en los casos de áreas naturales protegidas en jurisdicción local.

ARTICULO 59.- La Secretaría propondrá al Ejecutivo Federal, la expedición de declaratorias para el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la Federación, en los casos en que otras leyes no lo atribuyan a dependencias diversas, y promoverá ante las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Pesca y las demás según su competencia, lo propongan al propio Ejecutivo Federal. Asimismo, podrá proponer a los gobiernos de los estados y municipios, según sea el caso, el establecimiento de áreas naturales protegidas de jurisdicción local.

De los artículos 57 a 75 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, se regula el procedimiento para establecer, mediante declaratorias, áreas naturales protegidas, mismas que tienen como consecuencia jurídica un acto de afectación o privación parcial de los derechos de posesión en perjuicio de los propietarios o poseedores de los predios afectados con motivo de dicha declaratoria de área natural protegida, sin embargo, no obstante dicho acto privativo, ninguno de los numerales mencionados brinda la oportunidad de que previamente a la declaratoria correspondiente, puedan ser escuchados con la oportunidad de ofrecer pruebas y formular alegatos, en estricto apego a lo tutelado en el artículo 14 de la Constitución Mexicana.

Del análisis a los dispositivos citados no se advierte la existencia de que en forma previa a la emisión de la Declaratoria de Área Natural Protegida, se proceda a notificar a los propietarios o poseedores de los inmuebles que se localicen dentro del área natural protegida, no obstante y que este tipo de declaratorias evidentemente que imponen limitaciones, cambio, modificaciones y/o restricciones definitivas a los inmuebles localizados en la zona que abarca el área, siendo constitucionalmente necesario que se les confiera dicha garantía de audiencia pero en forma previa a la emisión de la declaratoria y no ya declarada, para que se encuentren en aptitud de conocer el alcance de la misma, sus restricciones, pero sobre todo hacer valer sus argumentos, aportar elementos de prueba y comparecer ante la autoridad para darle a conocer la realidad que impera en la zona, todo ello con el objetivo de que tome en consideración a los propietarios y/o poseedores de predios localizados en el área, en forma previa a la emisión de la declaratoria.

Resulta directamente aplicable al caso concreto la siguiente jurisprudencia:

Época: Novena Época
Registro: 197483

Instancia: Pleno
 Tipo de Tesis: Jurisprudencia
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 Tomo VI, Octubre de 1997
 Materia(s): Constitucional, Administrativa
 Tesis: P./J. 79/97
 Página: 172

EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL CAPÍTULO II DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE SONORA, PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, TRANSGREDE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.

Los artículos 59 al 71 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el Estado de Sonora regulan el procedimiento para establecer, mediante declaratorias, áreas naturales protegidas, las que tienen como efecto jurídico la privación de la posesión en perjuicio de los propietarios o poseedores de los predios afectados; sin embargo, como no existe disposición alguna que permita que dichos propietarios o poseedores, previamente a la emisión de la declaratoria correspondiente, puedan ser oídos con la oportunidad de ofrecer las pruebas que estimen conducentes, debe estimarse que las disposiciones legales relativas transgreden la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que pueda considerarse que el recurso administrativo de inconformidad previsto en el numeral 157 del mencionado ordenamiento subsane la violación al citado derecho público subjetivo, pues la interposición de dicho medio de defensa es posterior y no previa a la emisión de la declaratoria respectiva, y tal situación no se encuentra prevista, como excepción a la regla general de previa audiencia, ni expresa ni tácitamente en la propia Constitución Política.

Amparo en revisión 1493/95. Jesús Lamberto Ung Navarro. 28 de agosto de 1997. Mayoría de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Roberto Javier Ortega Pineda.

Amparo en revisión 63/96. María Laura M. Carranza Balderrama. 28 de agosto de 1997. Mayoría de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Alejandro Sánchez López.

Amparo en revisión 277/96. Edmundo Briceño Valenzuela y otros. 28 de agosto de 1997. Mayoría de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón, en ausencia de él hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

Amparo en revisión 91/96. Primo Prandini Coronado y otros. 28 de agosto de 1997. Mayoría de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 205/96. Sergio González Rogel y otros. 28 de agosto de 1997. Mayoría de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintitrés de septiembre en curso, aprobó, con el número 79/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y siete.

El referido vicio de inconstitucionalidad de la ley genera que la Declaratoria de Área Natural Protegida reclamada resulte igualmente inconstitucional.

CUARTO.- INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE VIGENTE EN LA EMISIÓN DEL PROGRAMA DE MANEJO IMPUGNADO, POR VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

En fecha día 05 de octubre de 2018 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo y su Anexo que constituye el resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, de fecha 28 de septiembre de 2018, emitido por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Dicho Acuerdo y Anexo entraron en vigor el día 06 de octubre de 2018.

Del análisis al referido Resumen del Programa de Manejo de fecha 28 de septiembre de 2018, se advierte que el mismo utiliza como fundamento en su emisión lo dispuesto en la LGEEPA vigente en 2018.

La citada ley resulta inconstitucional, ello en razón de que en sus artículos 44 y 66 que regulan lo inherente a la implementación del Programa de Manejo, NO prevén la notificación e intervención en forma previa a la emisión del citado programa de manejo del área natural protegida a los propietarios o poseedores de los inmuebles afectados con motivo de las restricciones y lineamientos establecidos en el citado programa, con la finalidad de poder ser escuchados y que se encuentren en aptitud de aportar los elementos de prueba que consideren y hacer valer sus alegaciones, en estricto apego a la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Mexicana.

El artículo 44, segundo párrafo de la citada ley reclamada, establece que los **propietarios, poseedores** o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas **deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad con la presente Ley,** establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, **así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo** y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan.

Por su parte el artículo 66 de la Ley reclamada establece los **elementos esenciales que debe contener un programa de manejo**, que para una mejor ilustración dispone:

ARTÍCULO 66.- El programa de manejo de las áreas naturales protegidas deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

I. La descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida, en el contexto nacional, regional y local, así como el análisis de la situación que guarda la tenencia de la tierra en la superficie respectiva;

II. Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, estableciendo su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales correspondientes. Dichas acciones comprenderán, entre otras las siguientes: de investigación y educación ambientales, de protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la flora y la fauna, para el desarrollo de actividades recreativas, turísticas, obras de infraestructura y demás actividades productivas, de financiamiento para la administración del área, de prevención y control de contingencias, de vigilancia y las demás que por las características propias del área natural protegida se requieran;

III. La forma en que se organizará la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable;

IV. Los objetivos específicos del área natural protegida;

V. La referencia a las normas oficiales mexicanas aplicables a todas y cada una de las actividades a que esté sujeta el área;

VI. Los inventarios biológicos existentes y los que se prevea realizar, y

VII. Las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el área natural protegida de que se trate.

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

En efecto, en el Programa Impugnado, no se establece la figura de la notificación a los propietarios y/o poseedores de inmuebles sujetos al programa de manejo, previo a su emisión, lo cual evidentemente irroga un menoscabo en la esfera de derechos, ello en razón de que los programas de manejo establecen las previsiones, programas de ordenamiento, planeación, zonificación y subzonificación que imponen limitaciones, cambios, modificaciones y/o restricciones definitivas a los inmuebles localizados en la zona que comprende dicho programa, por lo que si la emisión del referido Programa de Manejo, contiene restricciones, resulta por demás necesario que se contenga la notificación a los propietarios y poseedores de predios localizados o que comprenda dicho programa, y al no encontrarse prevista dicha figura, se hace nugatorio el derecho de audiencia.

Resulta directamente aplicable la jurisprudencia y tesis que se transcriben a continuación:

Época: Novena Época

Registro: 197483

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo VI, Octubre de 1997

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 79/97

Página: 172

EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL CAPÍTULO II DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE SONORA, PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, TRANSGREDE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.

Los artículos 59 al 71 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el Estado de Sonora regulan el procedimiento para establecer, mediante declaratorias, áreas naturales protegidas, las que tienen como efecto jurídico la privación de la posesión en perjuicio de los propietarios o poseedores de los predios afectados; sin embargo, como no existe disposición alguna que permita que dichos propietarios o poseedores, previamente a la emisión de la declaratoria correspondiente, puedan ser oídos con la oportunidad de ofrecer las pruebas que estimen conducentes, debe estimarse que las disposiciones legales relativas transgreden la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que pueda considerarse que el recurso administrativo de inconformidad previsto en el numeral 157 del mencionado ordenamiento subsane la violación al citado derecho público subjetivo, pues la interposición de dicho medio de defensa es posterior y no previa a la emisión de la declaratoria respectiva, y tal situación no se encuentra prevista, como excepción a la regla general de previa audiencia, ni expresa ni tácitamente en la propia Constitución Política.

Amparo en revisión 1493/95. Jesús Lamberto Ung Navarro. 28 de agosto de 1997. Mayoría de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Roberto Javier Ortega Pineda.

Amparo en revisión 63/96. María Laura M. Carranza Balderrama. 28 de agosto de 1997. Mayoría de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Alejandro Sánchez López.

Amparo en revisión 277/96. Edmundo Briceño Valenzuela y otros. 28 de agosto de 1997. Mayoría de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón, en ausencia de él hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

Amparo en revisión 91/96. Primo Prandini Coronado y otros. 28 de agosto de 1997. Mayoría de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 205/96. Sergio González Rogel y otros. 28 de agosto de 1997. Mayoría de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintitrés de septiembre en curso, aprobó, con el número 79/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y siete.

Época: Novena Época

Registro: 186269

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XVI, Agosto de 2002

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Tesis: VII.1o.A.T.55 A

Página: 1288

**EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.
EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEY RELATIVA
DEL ESTADO DE VERACRUZ, PARA EL
ESTABLECIMIENTO DE ÁREAS NATURALES
PROTEGIDAS, TRANSGREDE LA GARANTÍA DE PREVIA
AUDIENCIA.**

De un correcto análisis de los artículos 48 al 62 de la abrogada Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el Estado de Veracruz, que regulan el procedimiento, entre otras modalidades, para el establecimiento, mediante declaratorias, de áreas naturales protegidas, y que tienen como efecto jurídico la privación de la posesión en perjuicio de los propietarios o poseedores de los predios afectados, se desprende que no prevén normatividad alguna que permita oírlos y, por ende, darles la oportunidad de aportar sus pruebas, antes de que se lleve a cabo el acto de privación, consistente en la emisión de la citada declaratoria, lo cual implica la vulneración de la garantía de audiencia tutelada por el artículo 14, párrafo segundo, de la Ley Fundamental, toda vez que en el procedimiento relativo no se consagra, en forma previa, ni aun "posterior" pues, por un lado, la notificación que debe hacerse a los posibles afectados, previamente a la publicación de la declaratoria impugnada en la Gaceta Oficial del Estado, atento lo establecido por el numeral 59 del propio ordenamiento, no significa la observancia del derecho subjetivo público que se estima vulnerado, porque se reduce a una mera notificación o aviso de que un determinado bien inmueble, propiedad de aquéllos, ha sido afectado por el Estado a consecuencia del procedimiento administrativo y, por otro, no se contempla un recurso o medio legal de impugnación del cual pudiera disponer el gobernado para conseguir la modificación o revocación de dicho decreto, ya que aun cuando los artículos 141, 142 y 146 de la ley tildada de inconstitucional, prevén la posibilidad de que los afectados concurren a una audiencia a ofrecer sus pruebas y regulen el recurso de inconformidad, ello no guarda relación con el procedimiento de declaratoria de área natural protegida, sino con aquel que se inicia, cuando se tenga conocimiento de un hecho que importe peligro de contaminación o desequilibrio en el ecosistema del Estado; de ahí que la omisión de contemplar la pluricitada garantía de audiencia, torna inconstitucional la invocada ley.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS
ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO.**

Amparos en revisión 206/2001, 207/2001 y 208/2001 (acumulados). Secretario de Desarrollo Regional, Secretaría General de Gobierno y Gobernador Constitucional, todos del Estado de Veracruz-Llave. 7 de marzo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Graciela Guadalupe Alejo Luna. Secretaria: Laura Elvira Cárdenas Mateos.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, octubre de 1997, página 172, tesis P./J. 79/97, de rubro: "EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL CAPÍTULO II DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE SONORA, PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, TRANSGREDE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA."

Es de destacar que en ninguna parte de los artículos cuya inconstitucionalidad se reclama ni en ningún otro dispositivo, le confiere a los propietarios y poseedores el derecho efectivo y real a la previa audiencia, ya que lo incipientemente regulado no satisface los estándares de audiencia efectiva.

El referido vicio de inconstitucionalidad de la ley genera que Acuerdo y su Anexo que constituye el resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam.

QUINTO.- EL DECRETO A TRAVÉS DEL CUAL SE HIZO LA DECLARATORIA DE ÁREA NATURAL PROTEGIDA DE YUM BALAM TRANSGREDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA AL TRATARSE DE UN ACTO PRIVATIVO.

El Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, emitido el 05 de junio de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 1994, es violatorio de la garantía de audiencia lo que se traduce en un acto privativo, por las siguientes consideraciones:

El Artículo Tercero Transitorio del Decreto impugnado ordena su notificación personal a los ejidatarios, propietarios o poseedores de los predios comprendidos dentro de la mencionada Área de Protección de Flora y Fauna "Yum Balam", y en caso de ignorarse sus nombres y domicilios, se realizará una segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación, la cual surtirá efectos de notificación personal.

Al respecto sirvo transcribir el citado precepto

TRANSITORIOS

TERCERO.- Notifíquese personalmente el presente decreto a los ejidatarios, propietarios y poseedores de los predios comprendidos en el Área de Protección de Flora y Fauna "Yum Balam". En caso de ignorarse sus nombres y domicilios, se efectuará una segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación, la cual surtirá efectos de notificación personal a dichos ejidatarios, propietarios o poseedores, a partir de la cual tendrán un plazo de 90 días naturales, contados a partir de que surta efecto dicha notificación, para que manifiesten a la Secretaría de Desarrollo Social lo que a su derecho convenga.

Por su parte el artículo 61 de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente en la fecha de emisión del Decreto impugnado (1994), dispone que las declaratorias de áreas naturales protegidas deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, pero se notificarán previamente y en forma personal a los propietarios o poseedores de los predios afectados, y en caso de desconocer sus domicilios y demostrar haber hecho todo lo posible para localizarlos sin ningún éxito, se hará una segunda publicación, misma que surtirá efectos de notificación.

Sirvo transcribir el citado numeral:

ARTICULO 61.- Las declaratorias deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notificarán previamente a los propietarios o poseedores de los predios afectados, en forma personal cuando se conocieren sus domicilios; en caso contrario se hará una segunda publicación, la que surtirá efectos de notificación. Las declaratorias se inscribirán en 61 o los registros públicos de la propiedad que correspondan.

A.- En el caso concreto la declaratoria de ANP contenida en el Decreto impugnado, no respeta las formalidades de la ley contenidas en dicho dispositivo en perjuicio de la parte Actora, ello en razón de previo a su publicación de la misma en el Diario Oficial de la Federación se debió haber notificado en forma personal a los propietarios o poseedores de los predios afectados así como a la Actora, situación que en el caso concreto no se conoce que haya sucedido, ya que no obstante estar localizables, la autoridad jamás procedió a notificar personalmente la citada declaratoria de área natural protegida a todos y cada uno de los afectados, incluyendo al Actor, requisito indispensable para el adecuado respeto al derecho fundamental antes invocado, sobre todo si se trata de actos que limitan, restringen, imponen modalidades o privan del uso de sus inmuebles en forma permanente por ubicarse en dicha zona, circunstancia la cual constituyen actos privativos que formalmente deben ser dados a conocer a los afectados por estos actos de autoridad.

B.- Ahora bien, el requisito de notificación personal de la declaratoria de ANP hacia los propietarios o poseedores de los predios localizados en la misma, constituye un acto privativo que le irroga un perjuicio al ciudadano en la libre disposición de su inmueble, dado que limita, modifica y restringe el uso que le pueda dar, imponiéndole para siempre obligaciones de hacer o no hacer de manera autoritaria, en razón que no existe una vigencia temporal de las mismas, por lo que no obstante ser su legal propietario o poseedor no puede utilizarlo o disponer de él para los fines que desee o le convengan, sino que se encuentra supeditado al mandato y restricciones establecido en el citado decreto, circunstancia que se traduce en un acto privativo y que por su trascendencia es obligatorio legalmente de ser notificado en forma personal dicha declaratoria hacia sus propietarios o poseedores, al afectárseles el derecho de propiedad, por lo que en dicha situación debe conferírsele la oportunidad real de una defensa previa.

Se afirma expresamente que el citado Decreto impugnado nunca ha sido notificado en forma personal a los propietarios o poseedores de inmuebles que se localizan en dicha zona, no obstante la circunstancia de que son plenamente localizables, más aún se afirma igualmente que en el escenario de que no se encontraran localizables, de la misma manera la autoridad jamás se realizó una segunda publicación de la mencionada declaratoria, a fin de que tuviera efectos de notificación, en términos del Artículo Tercero Transitorio del citado Decreto y el diverso 61 de la Ley reclamada.

En las relacionadas circunstancias ante la ausencia de dicha notificación hacia los propietarios o poseedores respecto de la declaratoria de área natural protegida, el Decreto impugnado se torna en inconstitucional, toda vez que no respeta la

garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Mexicana, declaratoria la cual se insiste es un acto privativo en razón de que incide y limita el uso de los predios afectos a la declaratoria de área natural protegida.

Sirven de apoyo a lo antes argumentado las jurisprudencias y tesis que se citan a continuación:

Época: Décima Época
 Registro: 2010366
 Instancia: Plenos de Circuito
 Tipo de Tesis: Jurisprudencia
 Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
 Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo II
 Materia(s): Común
 Tesis: PC.IV.A. J/17 A (10a.)
 Página: 1772

DECRETO POR EL QUE SE DECLARAN 23 LUGARES COMO ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, CON EL CARÁCTER DE ZONAS SUJETAS A CONSERVACIÓN ECOLÓGICA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EL 24 DE NOVIEMBRE DE 2000. CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO.

Del análisis al decreto aludido se concluye que si bien es cierto que tiene como fin último preservar, y, en su caso, restablecer el medio ambiente y sus reservas naturales, propiciando el equilibrio ecológico, también lo es que para ello impone limitaciones, cambios, modificaciones y/o restricciones definitivas a los predios localizados dentro de las 23 áreas naturales declaradas como protegidas y con el carácter de zonas sujetas a conservación ecológica en el Estado de Nuevo León, respecto de las que sus propietarios y poseedores y, en general, todos los interesados, quedan vinculados a acatarlas, lo que les impide disponer libremente de ellas, por el solo hecho de que se localicen en esa superficie, ya que la administración, conservación, desarrollo y vigilancia de las zonas sujetas a conservación ecológica quedan a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado, además porque todo proyecto de obra pública o privada que se pretenda realizarse en ellas deberá contar con la autorización del impacto ambiental correspondiente, incluso para realizar actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación científica y de educación ecológica, encontrándose obligados los propietarios o poseedores, desde ese momento y en forma permanente, a su conservación y cuidado, conforme a la reglamentación a la que se les sujete. Por tanto, el decreto en comento constituye un acto privativo, pues desde su emisión depara perjuicio al gobernado en la libre disposición del inmueble de su propiedad o posesión, ya que limita, cambia, modifica y restringe el uso que le pueda dar al bien, imponiéndole permanentemente obligaciones de hacer y no hacer de forma unilateral, pues no se establece que desaparecerán en determinado momento; de manera que, aun cuando sea el legítimo propietario o poseedor el mismo, no puede disponer libremente de él.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Contradicción de tesis 14/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 25 de agosto de 2015. Mayoría de dos votos de los Magistrados Jorge Meza Pérez y Sergio Javier Coss

Ramos. Disidente: José Elías Gallegos Benítez. Ponente: Jorge Meza Pérez. Secretaria: Brenda Nohemí Ríos Gaytán.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis IV.2o.A.234 A, de rubro: "DECRETO POR EL QUE SE DECLARAN 23 LUGARES COMO ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, CON EL CARÁCTER DE ZONAS SUJETAS A CONSERVACIÓN ECOLÓGICA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EL 24 DE NOVIEMBRE DE 2000. AL TRATARSE DE UN ACTO DE MOLESTIA QUE RESTRINGE EL DERECHO DE PROPIEDAD DE MANERA PERMANENTE, AUNQUE NO LO SUPRIMA, DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIA.", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 2351, y el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 185/2014.

Esta tesis se publicó el viernes 06 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 09 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Época: Novena Época

Registro: 168690

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXVIII, Octubre de 2008

Materia(s): Administrativa

Tesis: IV.2o.A.234 A

Página: 2351

DECRETO POR EL QUE SE DECLARAN 23 LUGARES COMO ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, CON EL CARÁCTER DE ZONAS SUJETAS A CONSERVACIÓN ECOLÓGICA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EL 24 DE NOVIEMBRE DE 2000. AL TRATARSE DE UN ACTO DE MOLESTIA QUE RESTRINGE EL DERECHO DE PROPIEDAD DE MANERA PERMANENTE, AUNQUE NO LO SUPRIMA, DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIA.

Si conforme al artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la garantía de audiencia previa, necesaria para avalar la adecuada defensa del particular, se justifica en un acto de autoridad cuando a través de él se pretenden suprimir definitivamente los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien, precisamente, porque ese tipo de afectación merma la esfera de derechos del particular de una manera permanente y porque sólo una oportuna defensa puede proteger sus intereses y evitar la arbitrariedad de las autoridades; entonces, similar justificación cabe hacer si un acto de molestia tiene por consecuencia limitar el uso, disfrute o disposición del derecho de propiedad, aun cuando su finalidad no sea suprimirlo o que el Estado lo adquiriera, sino preservar

el medio ambiente y los recursos naturales, como sucede con el Decreto por el que se declaran 23 lugares como áreas naturales protegidas, con el carácter de zonas sujetas a conservación ecológica, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 24 de noviembre de 2000, pues en este caso **la afectación en la esfera jurídica del particular es tal, que las restricciones que le son impuestas permanentemente, le impiden ejercer sus derechos de manera normal y lícita, de modo que resulta lógico que se otorgue la misma oportunidad de defensa que prevalece respecto de los actos privativos, es decir, dicho acto debe respetar la garantía de audiencia previa.**

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 160/2008. Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León y otra. 19 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: José Elías Gallegos Benítez. Secretario: Edmundo Raúl González Villaumé.

Nota: Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 14/2014 del Pleno en Materia de Administrativa del Cuarto Circuito, de la que derivó la tesis jurisprudencial PC.IV.A. J/17 A (10a.) de título y subtítulo: "DECRETO POR EL QUE SE DECLARAN 23 LUGARES COMO ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, CON EL CARÁCTER DE ZONAS SUJETAS A CONSERVACIÓN ECOLÓGICA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EL 24 DE NOVIEMBRE DE 2000. CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO."

SEXTO.- INADECUADA FUNDAMENTACIÓN DEL DECRETO A TRAVÉS DEL CUAL SE HIZO LA DECLARATORIA DE ÁREA NATURAL PROTEGIDA DE YUM BALAM.

Constituye un requisito de control constitucional el que todo acto de autoridad debe encontrarse debidamente fundado, es decir, que se citen los preceptos legales que apliquen adecuadamente al caso concreto. Ello en términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Mexicana que contiene una de las más importantes garantías de seguridad jurídica.

En el caso específico el Decreto impugnado por el que se declara como ANP, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, emitido el 05 de junio de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 1994, no respeta dicho requisito de adecuada fundamentación, ya que procede a la cita de diversas leyes y artículos que no aplican a la materia del decreto, ello en razón de lo siguiente:

Se cita como fundamento constitucional lo dispuesto en el artículo 115, fracción V vigente en 1994, sin embargo, dicho dispositivo establece las facultades constitucionales de los Municipios en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, motivo por el cual no resulta aplicable en un Decreto expedido por el Presidente de la República en el cual se declara un área natural protegida en el ejercicio de sus atribuciones federales.

En cuanto al fundamento legal que se cita en el referido Decreto impugnado de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente en 1994, la inadecuada fundamentación estriba en:

Se citó el artículo 2, fracción III, pero debió ser la fracción II, ello en razón de que el Decreto impugnado establece vía declaratoria un área natural protegida, que tutela a regiones o zonas cuyo ambiente original no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre, más no por cuestiones de cuidado frente al deterioro grave o extinción de la flora y fauna silvestres y acuáticas, como lo tutela la fracción II.

Para una mayor claridad se transcribe el citado numeral:

ARTICULO 2o.- Se consideran de utilidad pública:

I. El ordenamiento ecológico del territorio nacional en los casos previstos por esta y las demás leyes aplicables;

II. El establecimiento de zonas prioritarias de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

III. El cuidado de los sitios necesarios para asegurar el mantenimiento e incremento de los recursos genéticos de la flora y fauna silvestres y acuáticas, frente al peligro de deterioro grave o extinción; y

IV. El establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas.

Lo anterior se demuestra con lo preceptuado en el artículo 3º, fracción II:

ARTICULO 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

II. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS: las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre, y que han quedado sujetas al régimen de protección;

En esa misma línea, resultan inaplicables los artículos 28 al 30 de la citada Ley, en razón de que regulan lo inherente a estudios de impacto ambiental, autorizaciones, requisitos, aprovechamientos forestales, cambios de usos de terrenos forestales para actividades públicas o privadas que puedan ocasionar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites establecidos, estos supuestos no aplican al caso concreto del Decreto impugnado, ya que se reitera en este se declara área natural protegida una determinada zona, sujeta a modalidades y restricciones, supuestos normativos distintos, de ahí su inaplicabilidad. Se transcriben para una mejor claridad:

ARTICULO 28.- La realización de obras o actividades públicas o privadas, que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos y las normas técnicas ecológicas emitidas por la Federación para proteger al ambiente, deberán sujetarse a la autorización previa del Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría o de las entidades federativas o municipios, conforme a las competencias que señala esta Ley, así como al cumplimiento de los requisitos que se les impongan una vez evaluado el impacto ambiental que pudieren originar, sin perjuicio de otras autorizaciones que corresponda otorgar a las autoridades competentes.

Cuando se trate de la evaluación del impacto ambiental por la realización de obras o actividades que tengan por objeto el aprovechamiento de recursos naturales, la Secretaría requerirá a los interesados que en la manifestación de impacto ambiental correspondiente, se incluya la descripción de los posibles efectos de dichas obras o actividades en el

ecosistema de que se trate, considerando el conjunto de elementos que lo conforman y no únicamente los recursos que serían sujetos de aprovechamiento.

ARTICULO 29.- Corresponderá al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría, evaluar 21 impacto ambiental a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, particularmente tratándose de las siguientes materias:

I. Obra pública federal;

II. Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos y carboductos;

III. Industria química, petroquímica, siderúrgica, papelera, azucarera, de bebidas, del cemento, automotriz y de generación y transmisión de electricidad;

IV. Exploración, extracción, tratamiento y refinación de sustancias minerales y no minerales, reservadas a la Federación;

V. Desarrollos turísticos federales;

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

VII. Aprovechamientos forestales de bosques y selvas tropicales y de especies de difícil regeneración, en los casos previstos en el segundo párrafo del artículo 56 de la Ley Forestal.

ARTICULO 30.- En la realización de estudios y en el otorgamiento de permisos y autorizaciones para los aprovechamientos forestales, cambio de uso de terrenos forestales y extracción de materiales de dichos terrenos, deberán considerarse los dictámenes generales de impacto ambiental por regiones, ecosistemas territoriales definidos o para especies vegetales, que emita la Secretaría en los términos previstos por el artículo 23 de la Ley Forestal.

Similar circunstancia acontece con la cita como fundamento legal de lo dispuesto en los artículos 79 a 82 de la multicitada Ley, ya que dichos numerales regulan aspectos inherentes a la Flora y Fauna Silvestres y Acuáticas, supuestos que no aplican para el caso de la declaratoria de área natural protegida. Lo mismo sucede con la cita como fundamento de lo dispuesto en el artículo 171 de la Ley en cuestión, precepto que establece la figura de sanciones administrativas para el caso de violaciones a la misma, sus reglamentos y demás disposiciones que de ella emanen, sin embargo, en el caso específico estamos ante la emisión de una declaratoria de área natural protegida, más no de actos que vulneren disposiciones normativas y que a virtud de dicha situación sean acreedoras de sanciones.

Inadecuada fundamentación que se reitera dentro del Decreto impugnado al citar lo dispuesto en los artículos 25, 26 y 27 de la Ley de Pesca vigente en 1994, que regulan aspectos de sanciones e imposición de multas por infracción a dicha norma.

Esta situación se agrava al establecer como fundamento legal lo dispuesto en los artículos 1º, 4º, 19 y 20 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas vigente en 1994, ya que dicho ordenamiento y los dispositivos en cita, versan sobre temas relativos a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma, supuestos que no aplican

en forma alguna al caso concreto, ya que se insiste el Decreto impugnado emite una declaratoria de área natural protegida, pero no aspectos inherentes a adquisiciones, mantenimiento, arrendamiento de bienes, prestación de servicios, desarrollo de obra pública.

Se citan los citados numerales para mayor claridad:

ARTÍCULO 1.- La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma, que contraten:

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- II. Las secretarías de Estado y departamentos administrativos;
- III. Las Procuradurías Generales de la República, y de Justicia del Distrito Federal;
- IV. El gobierno del Distrito Federal;
- V. Los organismos descentralizados, y
- VI. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sean considerados entidades paraestatales.

Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento, las políticas, bases y lineamientos para las materias que se refieren en este artículo.

Las dependencias y entidades señaladas en las fracciones anteriores, se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, cuya finalidad sea evadir lo previsto en este ordenamiento.

No estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley, los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades.

ARTÍCULO 4.- Para los efectos de esta Ley se considera obra pública:

- III. Los proyectos integrales, que comprenderán desde el diseño de la obra hasta su terminación total;
- IV. Los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo; subsuelo; desmontes; extracción; y, aquellos similares, que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo;
- V. Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos;

ARTÍCULO 19.- Las dependencias y entidades elaborarán los programas de obra pública y sus respectivos presupuestos considerando:

- I. Los estudios de preinversión que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica y ecológica en la realización de la obra;
- II. Los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo;
- III. Las acciones previas, durante y posteriores a su ejecución, incluyendo las obras principales, las de infraestructura, las complementarias y accesorias, así como las acciones para poner aquéllas en servicio;
- IV. Las características ambientales, climáticas y geográficas de la región donde deba realizarse la obra;
- V. Los resultados previsibles;
- VI. La calendarización física y financiera de los recursos necesarios para su ejecución, así como los gastos de operación;
- VII. Las unidades responsables de su ejecución, así como las fechas previstas de iniciación y terminación de cada obra;
- VIII. Las investigaciones, asesorías, consultorías y estudios que se requieran, incluyendo los proyectos arquitectónicos y de ingeniería necesarios;
- IX. La regularización y adquisición de la tenencia de la tierra, así como la obtención de los permisos de construcción necesarios;
- X. La ejecución, que deberá incluir el costo estimado de la obra que se realice por contrato y, en caso de realizarse por administración directa, los costos de los recursos necesarios, las condiciones de suministro de materiales, de maquinaria, de equipos o de cualquier otro accesorio relacionado con la obra, los cargos para pruebas y funcionamiento, así como los indirectos de la obra;
- XI. Los trabajos de conservación y mantenimiento preventivo y correctivo de los bienes inmuebles a su cargo, y
- XII. Las demás previsiones que deban tomarse en cuenta según la naturaleza y características de la obra.

ARTÍCULO 20.- Las dependencias y entidades estarán obligadas a prever los efectos sobre el medio ambiente que pueda causar la ejecución de la obra pública, con sustento en los estudios de impacto ambiental previstos por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente. Los proyectos deberán incluir las obras necesarias para que se preserven o restauren las condiciones ambientales cuando éstas pudieren deteriorarse, y se dará la intervención que corresponda a la Secretaría de Desarrollo Social y, en su caso, a las dependencias y entidades que tengan atribuciones en la materia.

En las relacionadas circunstancias y ante la evidente vulneración al requisito de adecuada fundamentación de los actos en la emisión del Decreto impugnado lo procedente es que se declare su inconstitucionalidad.

**SÉPTIMO.- INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DEL DECRETO A
TRAVÉS DEL CUAL SE HIZO LA DECLARATORIA DE ÁREA
NATURAL PROTEGIDA DE YUM BALAM.**

El Decreto impugnado por el que se declara como ANP, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, emitido el 05 de junio de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 1994, adolece de indebida fundamentación, ello en virtud de que procede en su emisión a la cita de diversos artículos, pero de su análisis advertimos que éstos se encuentran conformados por diversas fracciones que regulan supuestos normativos distintos, razón por la cual es indebida su fundamentación, ya que para cumplir con dicho requisito constitucional es necesario que se precise la fracción o párrafo que establezca el supuesto normativo aplicable al decreto.

Al efecto, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en jurisprudencia obligatoria para todos los tribunales de todo el país, que para cumplir debidamente con el requisito de adecuada fundamentación de los actos de autoridad, tratándose de normas que contengan fracciones, apartados, incisos, subincisos y párrafos separados, la autoridad debe citar en la resolución, en forma expresa y precisa, la porción normativa que está aplicando, es decir, la fracción, el apartado, el inciso, el subinciso y el párrafo respectivo, y en los casos en que la norma sea compleja pero no se encuentre dividida en esos términos, la autoridad debe transcribir en su resolución la parte de dicha norma en la que fundamente su resolución.

Época: Novena Época
Registro: 177347
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXII, Septiembre de 2005
Materia(s): Administrativa
Tesis: 2a./J. 115/2005
Página: 310

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE.

De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 77, mayo de 1994, página 12, con el rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.", así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se advierte que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia

constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, se concluye que es un requisito esencial y una obligación de la autoridad fundar en el acto de molestia su competencia, pues sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la validez del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen; por tanto, para considerar que se cumple con la garantía de fundamentación establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise exhaustivamente su competencia por razón de materia, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que le otorgue la atribución ejercida, citando en su caso el apartado, fracción, inciso o subinciso; sin embargo, en caso de que el ordenamiento legal no los contenga, si se trata de una norma compleja, habrá de transcribirse la parte correspondiente, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el gobernado tiene la carga de averiguar en el cúmulo de normas legales que señale la autoridad en el documento que contiene el acto de molestia, si tiene competencia por grado, materia y territorio para actuar en la forma en que lo hace, dejándolo en estado de indefensión, pues ignoraría cuál de todas las normas legales que integran el texto normativo es la específicamente aplicable a la actuación del órgano del que emana, por razón de materia, grado y territorio.

Contradicción de tesis 114/2005-SS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 2 de septiembre de 2005. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alfredo Aragón Jiménez Castro.

Tesis de jurisprudencia 115/2005. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de septiembre de dos mil cinco.

Como puede verse, los preceptos antes señalados son normas complejas, en los términos establecidos en la jurisprudencia antes transcrita.

Sin embargo, la autoridad emisora del decreto impugnado no fundó adecuadamente su expedición, como se demuestra a continuación:

LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE. Vigente en 1994.

ARTÍCULO 29.- Corresponderá al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría, evaluar el impacto ambiental a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, particularmente tratándose de las siguientes materias:

I. Obra pública federal;

II. Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos y carboductos;

III. Industria química, petroquímica, siderúrgica, papelera, azucarera, de bebidas, del cemento, automotriz y de generación y transmisión de electricidad;

IV. Exploración, extracción, tratamiento y refinación de sustancias minerales y no minerales, reservadas a la Federación;

V. Desarrollos turísticos federales;

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

VII. Aprovechamientos forestales de bosques y selvas tropicales y de especies de difícil regeneración, en los casos previstos en el segundo párrafo del artículo 56 de la Ley Forestal.

ARTÍCULO 45.- La determinación de áreas naturales protegidas tiene como propósito:

I. Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos;

II. Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva, particularmente las endémicas, amenazadas o en peligro de extinción;

III. Asegurar el aprovechamiento racional de los ecosistemas y sus elementos;

IV. Proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio;

V. Generar conocimiento y tecnologías que permitan el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales del país, así como su preservación;

VI. Proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en montañas donde se originen torrentes; el ciclo hidrológico en cuencas, así como las demás que tiendan a la protección de elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área; y

VII. Proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos de importancia para la cultura e identidad nacionales.

CAPÍTULO III

Flora y Fauna Silvestres y Acuáticas

ARTÍCULO 79.- Para la protección y aprovechamiento de la flora y fauna silvestres y acuáticas, se considerarán los siguientes criterios:

I. La preservación del hábitat natural de las especies de flora y fauna del territorio nacional, así como la vigilancia de sus zonas de reproducción;

II. La protección de los procesos evolutivos de las especies y sus recursos genéticos, destinando áreas representativas de los sistemas ecológicos del país a la protección e investigación;

III. La protección y desarrollo de las especies endémicas, amenazadas o en peligro de extinción, a fin de recuperar su estabilidad poblacional;

IV. El combate del tráfico ilegal de especies;

V. El fortalecimiento de las estaciones biológicas de rehabilitación y repoblamiento de especies de fauna silvestre; y

VI. La concertación con la comunidad para propiciar su participación en la conservación de especies.

ARTÍCULO 80.- Los criterios para la protección y aprovechamiento de la flora y fauna silvestres y acuáticas, serán considerados, entre otros, en los siguientes casos:

I. El otorgamiento de concesiones, permisos y, en general, de toda clase de autorizaciones para el aprovechamiento, posesión, administración, conservación, repoblación, propagación y desarrollo de la flora y fauna silvestres y acuáticas;

II. El establecimiento o modificación de vedas de la flora y fauna silvestres y acuáticas;

III. Las acciones de sanidad fitopecuaria;

IV. La protección y conservación de la flora y fauna del territorio nacional, contra la acción perjudicial de plagas y enfermedades, o la contaminación que pueda derivarse de actividades fitopecuarias;

V. El establecimiento del régimen técnico de conservación de la flora y fauna acuáticas;

VI. La formulación del programa anual de producción, repoblación, cultivo, siembra y disseminación de especies de la flora y fauna acuáticas;

VII. La creación de áreas de refugio para proteger las especies acuáticas que así lo requieran; y

VIII. La determinación de los métodos y medidas aplicables o indispensables para la conservación, cultivo y repoblación de los recursos pesqueros.

CAPITULO IV

Sanciones Administrativas

ARTÍCULO 171.- Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, constituyen infracción y serán sancionadas administrativamente por la

Secretaría en asuntos de competencia de la Federación, no reservados expresamente a otra dependencia y, en los demás casos por las autoridades de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus competencias, y conforme a las disposiciones locales que se expidan, con una o más de las siguientes sanciones:

I. Multa por el equivalente de veinte a veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción;

II. Clausura temporal o definitiva, parcial o total; y

III. Arresto administrativo hasta por 36 horas.

Si una vez vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido, resultare que dicha infracción o infracciones aún subsisten, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas exceda del monto máximo permitido, conforme a la fracción I de este artículo.

En el caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta por dos veces del monto originalmente impuesto, sin exceder del doble del máximo permitido, así como la clausura definitiva.

De los preceptos legales transcritos utilizados como fundamento en la emisión del Decreto impugnado, podemos advertir que todos se encuentran compuestos por diversas fracciones, sin embargo, la autoridad emisora no especificó cuál de ellas es la que consideró aplicable, ni tampoco transcribió la porción normativa que impere en el caso concreto, siendo evidente la indebida fundamentación del acto.

Similar circunstancia acontece con la Ley Forestal vigente en 1994 al citar como fundamento lo dispuesto en sus artículos 1º y 5º, sin embargo, al analizar su contenido advertimos que el primero se encuentra compuesto de siete fracciones, y el segundo por dieciocho, motivo por el que es necesario para una adecuada fundamentación que la autoridad establezca cuál o cuáles fracciones son las que consideró aplicables, sobre todo si como en el caso de lo establecido en el artículo 5º regula lo relativo a las atribuciones de una Secretaría en materia forestal.

Se procede a la transcripción de dicha ley.

LEY FORESTAL vigente en 1994

Artículo 1o. La presente ley es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia forestal, es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto regular el aprovechamiento de los recursos forestales del país y fomentar su conservación, producción, protección y restauración.

Las normas a que se sujetará el aprovechamiento de los recursos forestales del país y las medidas de fomento que se adopten, tienen la finalidad de:

I. Conservar, proteger y restaurar los recursos forestales y la biodiversidad de sus ecosistemas;

II. Proteger las cuencas y cauces de los ríos y los sistemas de drenaje natural, así como prevenir y controlar la erosión de los suelos y procurar su restauración;

III. Lograr un manejo sostenible de los recursos forestales maderables y no maderables, que contribuya al desarrollo socioeconómico de los ejidatarios, comuneros y demás propietarios o poseedores de dichos recursos, sin reducir la capacidad de la naturaleza para regenerarse;

IV. Crear las condiciones para la capitalización y modernización de la actividad forestal y la generación de empleos en el sector;

V. Fomentar las labores de conservación, protección y restauración forestal, así como las plantaciones comerciales y de otra naturaleza;

VI. Impulsar el desarrollo de la infraestructura forestal, sin perjuicio de la conservación de los recursos naturales; y

VII. Promover la cultura forestal, a través de programas educativos, de capacitación, desarrollo tecnológico e investigación en materia forestal.

Artículo 5o. Son atribuciones de la Secretaría en materia forestal:

I. Realizar y mantener actualizado el inventario forestal nacional;

II. Determinar, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social y escuchando la opinión del consejo técnico consultivo forestal, los criterios para caracterizar y delimitar los distintos tipos de zonas forestales en que se dividirá el territorio nacional;

III. Elaborar y actualizar normas oficiales mexicanas forestales, en los términos de la ley aplicable en materia de normalización, previa opinión del consejo técnico consultivo forestal, a excepción de aquellas que sean competencia de la Secretaría de Desarrollo Social;

IV. Autorizar el aprovechamiento de los recursos forestales maderables, la forestación y reforestación en terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal, así como revisar y autorizar los programas de manejo forestal y supervisar su cumplimiento;

V. Organizar y manejar el Registro Forestal Nacional;

VI. Autorizar el cambio de uso de suelo en terrenos forestales;

VII. Ejercer la administración directa de las reservas y zonas forestales de propiedad nacional y de los parques nacionales, así como de los terrenos nacionales forestales cuya administración no corresponda a otra dependencia, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga, mediando acuerdo o convenio, en personas físicas o morales;

VIII. Supervisar y coordinar las acciones para la prevención y combate de incendios forestales;

IX. Supervisar y controlar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas fitosanitarias relativas a las especies forestales;

X. Elaborar estudios para, en su caso, recomendar el establecimiento o levantamiento de vedas forestales;

XI. Formular y organizar, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, un programa permanente de forestación y reforestación para el rescate de zonas erosionadas;

XII. Promover asociaciones entre ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y otros productores forestales, así como entre éstos e inversionistas;

XIII. Supervisar que las obras de infraestructura vial en los terrenos forestales, se realicen conforme a las disposiciones legales y administrativas aplicables;

XIV. Celebrar, conforme a lo previsto en la presente ley, acuerdos y convenios en materia forestal, con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, así como con otras instituciones públicas y personas física o morales de los sectores social y privado;

XV. Realizar visitas de inspección y auditorías técnicas en terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal, así como en centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales;

XVI. Vigilar que los aprovechamientos de los recursos forestales maderables se realicen con base en programas de manejo autorizados;

XVII. Sancionar las infracciones que se cometan en materia forestal y denunciar los delitos en dicha materia a las autoridades competentes; y

XVIII. Las demás que señale esta ley.

Continuando con el análisis a la fundamentación aplicada en el Decreto impugnado, se advierte que la autoridad emisora procede a la cita como fundamento lo dispuesto en los artículos 25 a 27 de la Ley de Pesca vigente en 1994.

LEY DE PESCA

ARTICULO 25. Las infracciones a lo dispuesto por esta Ley serán sancionadas por la Secretaría de Pesca, con arreglo a la gravedad que implique la falta cometida por el infractor y sin perjuicio de las sanciones penales que en su caso correspondan.

Para los efectos del párrafo anterior se establecen cinco categorías de sanciones como sigue:

1. Revocación de la concesión, permiso o autorización; decomiso de productos y/o artes de pesca y/o imposición de multa; y de acuerdo con la gravedad de la falta, clausura

temporal de la instalación o instalaciones y/o decomiso de la embarcación o vehículo.

2. Revocación de la concesión, permiso o autorización, clausura definitiva de las instalaciones y/o imposición de multa;

3. Suspensión temporal de los derechos de la concesión, permiso o autorización, clausura temporal de las instalaciones y/o imposición de multa;

4. Decomiso de los productos obtenidos de la flora y fauna acuáticas y/o de las embarcaciones o vehículos, artes de pesca y/o imposición de multa; y,

5. Amonestación.

El decomiso de embarcaciones o vehículos, así como la clausura temporal o definitiva de instalaciones previstas en este artículo, sólo se aplicarán en caso de especial gravedad.

Cuando en una sola acta de inspección aparezca que se han cometido diversas infracciones, deberán ser sancionadas todas ellas sin que el monto total de la multa que se imponga pueda exceder del rango máximo fijado en el inciso D) del Artículo 26 de esta Ley.

En el caso de embarcaciones extranjeras detenidas por pescar ilegalmente en aguas de jurisdicción federal, deberán observarse las obligaciones internacionales contraídas por nuestro país, con base en la más estricta reciprocidad.

La amonestación se aplicará en todo caso a los infractores y servirá de apoyo para incrementar la sanción económica a los reincidentes.

ARTICULO 26. La Secretaría de Pesca impondrá las multas teniendo en cuenta la gravedad de la falta y las condiciones económicas del infractor, conforme a la tabla del artículo 27, y de acuerdo con el tabulador siguiente:

A) De 20 a 100 veces el salario mínimo

B) De 101 a 1000 veces el salario mínimo

C) De 1001 a 2000 veces el salario mínimo

D) De 2001 a 20000 veces el salario mínimo

El salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción, servirá de base para la imposición de dichas multas.

ARTICULO 27. Las sanciones y multas establecidas en el presente ordenamiento se aplicarán conforme a la siguiente tabla:

A los reincidentes se les aplicará la multa de la categoría inmediata superior a la correspondiente a la infracción cometida por primera vez o hasta el doble en el caso de la categoría más alta, prevista en el tabulador a que se refiere el artículo 26 de

POR COMETER LA INFRACCION PREVISTA EN EL ARTICULO 24, FRACCION	SE APLICARA SANCION CONFORME AL ARTICULO 25 CON LA CATEGORIA	EN SU CASO LA MULTA CORRESPONDIENTE SE APLICARA DE ACUERDO CON EL TABULADOR DEL ARTICULO 26.
I.	1	C
II.	1	C
III.	3	C
IV.	4	C
V.	1	A
VI.	4	B
VII.	2	C
VIII.	3	A
IX.	4	D
X.	4	D
XI.	4	C
XII.	3	B
XIII.	4	C
XIV.	5	D
XV.	5	B
XVI.	1	C
XVII.	4	D
XVIII.	3	B
XIX.	1	C
XX.	1	D
XXI.	3	B
XXII.	3	A

esta Ley.

Al respecto dichos numerales establecen infracciones y sanciones por no respetar la citada Ley de Pesca vigente en 1994, sin embargo, regulan diversos supuestos normativos que se traduce en que sean normas complejas, por lo que en cumplimiento a la jurisprudencia transcrita es necesario que la autoridad señale el párrafo o transcribir la porción normativa que consideró aplicable al caso concreto al momento de la emisión del decreto.

Esta indebida fundamentación impera también en la emisión del Decreto impugnado cuando la autoridad emisora cita diversos artículos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, de la Ley de Planeación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigentes en 1994, dispositivos los cuales se transcriben a continuación:

LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS. Vigente en 1994

ARTÍCULO 1.- La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma, que contraten:

I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;

II. Las secretarías de Estado y departamentos administrativos;

III. Las Procuradurías Generales de la República, y de

XXIII.	4	B
XXIV.	4	D
XXV.	1	C

Justicia del Distrito Federal;

IV. El gobierno del Distrito Federal;

V. Los organismos descentralizados, y

VI. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sean considerados entidades paraestatales.

Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento, las políticas, bases y lineamientos para las materias que se refieren en este artículo.

Las dependencias y entidades señaladas en las fracciones anteriores, se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, cuya finalidad sea evadir lo previsto en este ordenamiento.

No estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley, los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades.

LEY DE PLANEACIÓN. Vigente en 1994

Artículo 34.- Para los efectos del artículo anterior, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas.

I.- Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;

II.- Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;

III.- Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;

IV.- La elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción III del Artículo 14 de este ordenamiento; y

V.- La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

Para este efecto la Secretaría de Programación y Presupuesto propondrá los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Vigente en 1994

Artículo 32.- A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología:

II.- Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional;

III.- Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país;

IV.- Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos locales; así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en las fracciones II y III que anteceden, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

V.- Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores;

VI.- Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

VII.- Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven y preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover y gestionar ante las autoridades federales, estatales y municipales, todas aquellas medidas que conciernen al interés general de los pueblos indígenas;

VIII.- Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que agrupen a campesinos y grupos populares en áreas urbanas, a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.

IX.- Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Ejecutivos Estatales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;

X.- Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, con la intervención, en su caso, de la Secretaría de la Reforma Agraria, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y regular en coordinación con los gobiernos estatales y municipales los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;

XI.- Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales.

XII.- Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado;

XIII.- Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Comercio y Fomento Industrial;

XIV.- Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el bienestar social, el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda y protección al ambiente, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;

XV.- Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, el bienestar social y la protección y restauración del ambiente, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;

XVI.- Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal; expedir normas técnicas, autorizar, y en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar directamente o a través de terceros, los edificios públicos que realice la Federación por sí, o en cooperación con otros países, con los estados y municipios, o con los particulares. Conservar y mantener los monumentos y obras del patrimonio cultural de la nación, con excepción de los encomendados a otras dependencias o entidades, atendiendo las disposiciones en materia de zonas y monumentos arqueológicos, históricos y artísticos.

XVII.- Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, cuando no estén encomendados a las dependencias o entidades usufructuarias, los propios que de

hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley, y las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal;

XVIII.- Proyectar las normas y, en su caso, celebrar los contratos o convenios relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes inmuebles federales, especialmente para fines de beneficio social;

XIX.- Ejercer la posesión y propiedad de la Federación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, y administrarlas en los términos de ley;

XX.- Regular y, en su caso, representar el interés de la Federación en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal; así como determinar normas y procedimientos para la formulación de inventarios y la realización de avalúos de dichos bienes;

XXI.- Mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles federales y determinar las normas y procedimientos para realizarlo;

XXII.- Operar el registro público de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes inmuebles de la Federación.

XXIII.- Promover el ordenamiento ecológico general del territorio nacional, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

XXIV.- Formular y conducir la política general de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud y de más dependencias competentes;

XXV.- Establecer normas y criterios ecológicos para el aprovechamiento de los recursos naturales y para preservar y restaurar la calidad del ambiente, con la participación que en su caso corresponda a otras dependencias;

XXVI.- Determinar las normas y, en su caso, ejecutar las acciones que aseguren la conservación o restauración de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad, en particular en situaciones de emergencia o contingencia ambiental, con la participación que corresponda a otras dependencias, y a los gobiernos estatales y municipales;

XXVII.- Vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, cuando no corresponda a otra dependencia, el cumplimiento de las normas y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente, a través de los órganos competentes y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las leyes aplicables;

XXVIII.- Normar el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestres, marítimas, fluviales y lacustres con el propósito

de conservarlos y desarrollarlos, con la participación que corresponda a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca;

XXIX.- Establecer los criterios ecológicos y normas de carácter general que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos, en coordinación con las dependencias competentes y con la participación de los gobiernos estatales y municipales; así como vigilar el cumplimiento de los criterios y normas mencionados cuando esta facultad no esté encomendada expresamente a otra dependencia;

XXX.- Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la Federación, y promover la participación de las autoridades federales o locales en su administración y vigilancia;

XXXI.- Evaluar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado, de acuerdo con la normatividad aplicable;

XXXII.- Promover, fomentar y realizar investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo regional, urbano y ecología, y

XXXIII.- Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

ARTÍCULO 35.- A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Programar, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos;

II. Definir, aplicar y difundir los métodos procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento en la agricultura, silvicultura, ganadería, avicultura y apicultura;

III. Encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hacia los renglones prioritarios: participar con ella en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción agropecuaria, y administrar su aplicación así como vigilar y evaluar sus resultados;

IV. Determinar y conducir las políticas de organización de productores del sector agropecuario, en torno a programas regionales y nacionales, con la participación de las autoridades locales que corresponda;

V. Fomentar las organizaciones mixtas con fines de producción agropecuaria o silvícola;

VI. Organizar y administrar los servicios de defensa agrícola y ganadera y de vigilancia de sanidad agropecuaria y forestal,

considerando la producción de fármacos biológicos destinados a la población animal;

VII. Establecer los controles que se estimen necesarios para garantizar la calidad de los productos que se utilicen en la alimentación animal;

VIII. Coordinar y dirigir en su caso las actividades de la Secretaría con los centros de educación agrícola superior y media, y establecer y dirigir escuelas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda;

IX.- Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, reservas de flora y fauna terrestres, colecciones forestales, jardines botánicos, parques zoológicos, cotos de caza, semilleros y viveros;

X. Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas, ganaderos, avícolas, apícolas y silvícolas;

XI. Cuidar de la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, estudiando sus problemas para definir y aplicar las técnicas y procedimientos adecuados;

XII. Programar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, los municipios o los particulares;

XIII. Organizar y mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla;

XIV. Organizar y dirigir los estudios trabajos y servicios meteorológicos y climatológicos, creando el sistema meteorológico nacional, y participar en los convenios internacionales de la materia;

XV. Difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejores rendimientos de los bosques;

XVI.- Organizar y regular el aprovechamiento racional de los recursos forestales, atendiendo a las restricciones de protección ecológica que señale la Secretaría de Desarrollo Social; decretar vedas forestales y organizar y manejar la vigilancia forestal;

XVII.- Fomentar y realizar programas de reforestación en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social; así como cuidar de las arboledas y demás vegetación, con la cooperación de las autoridades federales y locales competentes;

XVIII. Administrar los recursos forestales en los terrenos baldíos y nacionales;

XIX.- Realizar el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos, así como levantar, organizar y manejar la cartografía y estadística forestal; así como llevar el registro y

cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país;

XX.- Organizar y administrar reservas y zonas forestales y parques nacionales, considerados como áreas naturales protegidas, atendiendo a las restricciones de protección ecológica que señale la Secretaría de Desarrollo Social;

XXI. Otorgar contratos, concesiones y permisos forestales;

XXII. Promover la industrialización de los productos forestales;

XXIII. Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos;

XXIV. Vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Aguas;

XXV. Reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales, con la cooperación de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, cuando se trate de la generación de energía eléctrica;

XXVI.- Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de lo que se atribuya expresamente a otra dependencia; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sea de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de Marina cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas; en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional, de conformidad con la normatividad que establezca la Secretaría de Desarrollo Social; y promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas, con base en la planeación hidráulica que realice y de acuerdo a las normas y criterios que establezca esta última;

XXVII. Estudiar proyectar, construir y conservar las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que competa realizar el Gobierno Federal, por sí o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, Municipios o de particulares;

XXVIII. Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial;

XXIX. Realizar los estudios geohidrológicos relacionados con la existencia y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y con la construcción de las obras relativas

XXX. Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;

XXXI. Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones;

XXXII. Ejecutar las obras hidráulicas que se deriven de tratados internacionales;

XXXIII. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes;

XXXIV.- Otorgar las asignaciones y concesiones correspondientes a la dotación de agua para las poblaciones, en coordinación con las autoridades competentes;

XXXV.- Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales; así como programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar por sí, o mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas;

XXXVI.- Levantar y mantener actualizado el inventario de recursos naturales, específicamente de agua, suelo y cubierta vegetal, así como los de población animal, con la cooperación de los gobiernos estatales y municipales;

XXXVII.- Aplicar las disposiciones que establezcan las leyes en relación con restricciones a la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestre procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación o aprovechamiento, de conformidad con las normas que expida la Secretaría de Desarrollo Social; así como decretar vedas de caza, otorgar contratos, concesiones y permisos de caza o de explotación cinegética y organizar y manejar la vigilancia de caza, y

XXXVIII.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

ARTÍCULO 41.- A la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;

II. Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural;

III. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal;

IV. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;

V. Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;

VI. Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales;

VII. Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;

VIII. Resolver conforme a la ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales;

IX. Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades;

X. Proyectar los programas generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

XI. Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías;

XII. Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal, y

XIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

ARTÍCULO 43.- A la Secretaría de Pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular y conducir la política pesquera del País;

II. Programar, fomentar y asesorar técnicamente la producción y explotación pesquera en todos sus aspectos;

III. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la actividad pesquera; y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;

IV. Otorgar contratos, concesiones, permisos y autorizaciones para la explotación de la flora y fauna acuáticas;

V.- Determinar las épocas y zonas de veda de las especies acuáticas;

VI. Organizar y fomentar la investigación sobre la actividad pesquera y promover el establecimiento de centros o institutos de capacitación pesquera;

VII. Definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener rendimiento de la piscicultura;

VIII.- Realizar actividades y autorizar en su caso, lo referente a acuicultura; así como establecer, viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas;

IX. Regular la formación y organización de la flota pesquera, así como promover la construcción de embarcaciones pesqueras;

X. Fomentar la organización de las sociedades cooperativas de producción pesquera y las sociedades, asociaciones y uniones de pescadores;

XI. Promover en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la industrialización de los productos pesqueros y el establecimiento de las plantas e instalaciones industriales;

XII. Apoyar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en la promoción del consumo humano de productos pesqueros, el abastecimiento de materias primas a las industrias nacionales, y en su distribución;

XIII. Regular la pesca en lo relacionado con el número, condición y capacidad del personal pesquero;

XIV. Promover la creación de zonas portuarias reservadas para la instalación de terminales pesqueras y actividades conexas;

XV. Apoyar técnicamente a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en las exportaciones e importaciones de las especies de la flora y la fauna acuáticas;

XVI.- Cuantificar y evaluar las especies de la flora y fauna cuyo medio de vida sea el agua; así como conservar y fomentar el desarrollo de la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres, de conformidad con las normas que expida la Secretaría de Desarrollo Social;

XVII. Proponer ante la Secretaría de Relaciones Exteriores la celebración de convenios y tratados internacionales relativos al recurso pesca, y

XVIII. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

La existencia de las irregularidades antes señaladas, constituyentes de la inconstitucionalidad de los actos de autoridad conocida como inadecuada fundamentación, hacen que proceda declarar su contravención a lo postulado en el artículo 16 de la Constitución Mexicana.

OCTAVO.- INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO POR EL QUE SE HIZO LA DECLARATORIA DE ÁREA NATURAL PROTEGIDA LA REGIÓN CONOCIDA COMO YUM BALAM.

El Decreto por el que se declaró como Área Natural Protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro

Cárdenas, Quintana Roo, emitido el 05 de junio de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 1994 es contrario a una de las garantías de seguridad jurídica de mayor trascendencia como lo es la de adecuado procedimiento.

El citado Decreto impugnado adolece de la garantía de cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento y de conformidad a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho, prevista en el artículo 14 de la Constitución Mexicana, en virtud de lo siguiente:

A.- En términos de lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente en 1994, para el establecimiento de las áreas de protección de flora y fauna silvestres, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, realizará los estudios previos necesarios y propondrá al Ejecutivo Federal la expedición de la declaratoria correspondiente, sin embargo, en el caso específico de la declaratoria del área natural protegida denominada Yum Balam, no se realizaron los citados estudios previos necesarios, ni tampoco la Secretaría propuso al Ejecutivo Federal la expedición de la declaratoria en comento, elementos esenciales que se requieren para su emisión, pero que sin embargo, no se cumplieron en forma alguna, lo que se traduce en una franca violación a las formalidades esenciales del procedimiento previstas en el artículo 14 de la Constitución Mexicana, lo que genera la inconstitucionalidad del citado Programa de Manejo.

El artículo 74 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente en 1994 refiere:

ARTICULO 74.- Para el establecimiento de las áreas de protección de flora y fauna silvestres, **la Secretaría realizará los estudios previos necesarios y propondrá al Ejecutivo Federal la expedición de las declaratorias correspondientes.** La conservación, administración, desarrollo y vigilancia de dichas áreas corresponderá a la Secretaría.

B.- El Decreto impugnado se emitió en contravención a las formalidades previstas en el artículo 157 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente en 1994, en específico, la de promover la participación y responsabilidad de la sociedad en el procedimiento de establecimiento del área natural protegida, por la simple y sencilla razón de que si como ha quedado precisado en los antecedentes del presente escrito, apenas el pasado 06 de octubre de 2018 tuvimos conocimiento de la existencia de dicho decreto, en virtud de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Acuerdo y su Anexo del Resumen del Programa de Manejo, pues a mayoría de razón se afirma que el Gobierno Federal jamás promovió la participación y responsabilidad en el establecimiento de dicha área natural protegida.

Al efecto el citado dispositivo establece:

ARTÍCULO 157.- El Gobierno Federal promoverá la participación y responsabilidad de la sociedad en la formulación de la política ecológica, la aplicación de sus instrumentos en acciones de información y vigilancia, y en general, en las acciones ecológicas que emprenda.

C.- En ese mismo orden de ideas, el Decreto impugnado incumple con las formalidades de procedimiento establecidas también en el artículo 158 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente en 1994, en virtud de lo siguiente:

Se procede a transcribir cada fracción del citado numeral precisando las razones por las cuales el decreto impugnado contraviene el mandato constitucional.

ARTÍCULO 158.- Para los efectos del artículo anterior, la Secretaría:

I. Convocará, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a representantes de las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, de las comunidades, de instituciones educativas, de instituciones privadas no lucrativas y de otros representantes de la sociedad, para que manifiesten su opinión y propuestas;

No se cumplió con esta parte del artículo en comento, ya que no se hizo la convocatoria a los representantes de las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, de las comunidades, de instituciones educativas, de instituciones privadas no lucrativas y de otros representantes de la sociedad, para que manifiesten su opinión y propuestas en relación con el establecimiento del área natural protegida.

II. Celebrará convenio de concertación con organizaciones obreras para la protección del ambiente en los lugares de trabajo y unidades habitacionales; con organizaciones campesinas y comunidades rurales para el establecimiento, administración y manejo de áreas naturales protegidas, y para brindarles asesoría ecológica en las actividades relacionadas con el aprovechamiento racional de los recursos naturales; con organizaciones empresariales, en los casos previstos en esta Ley para la protección del ambiente; con instituciones educativas y académicas, para la realización de estudios e investigaciones en la materia; con organizaciones civiles e instituciones privadas no lucrativas, para emprender acciones ecológicas conjuntas; así como con representaciones sociales y con particulares interesados en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;

De la misma forma, NO se cumplió con esta parte del artículo, ya que, en relación con el establecimiento del área natural protegida, no se celebraron los convenios de concertación con organizaciones obreras para la protección del ambiente en los lugares de trabajo y unidades habitacionales; con organizaciones campesinas y comunidades rurales para el establecimiento, administración y manejo de áreas naturales protegidas, y para brindarles asesoría ecológica en las actividades relacionadas con el aprovechamiento racional de los recursos naturales; con organizaciones empresariales, en los casos previstos en esta Ley para la protección del ambiente; con instituciones educativas y académicas, para la realización de estudios e investigaciones en la materia; con organizaciones civiles e instituciones privadas no lucrativas, para emprender acciones ecológicas conjuntas; así como con representaciones sociales y con particulares interesados en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

III. Promoverá la celebración de convenios con los diversos medios de comunicación masiva para la difusión, información y promoción de acciones ecológicas. Para estos efectos se buscará la participación de artistas, intelectuales, científicos y en general de personalidades cuyos conocimientos y ejemplo contribuyan a formar y orientar a la opinión pública;

No se cumplió con esta parte del artículo, ya que no se promovió la celebración de convenios con los diversos medios de comunicación masiva para la difusión,

información y promoción del establecimiento del área natural protegida. Tampoco se buscó la participación de artistas, intelectuales, científicos y en general de personalidades cuyos conocimientos y ejemplo contribuyan a formar y orientar a la opinión pública, en relación con el establecimiento del área natural protegida.

IV. Promoverá el establecimiento de reconocimientos a los esfuerzos más destacados de la sociedad para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente; y

No se cumplió con esta parte del artículo, ya que no se promovió el establecimiento de reconocimientos a los esfuerzos más destacados de la sociedad para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente, en relación con el establecimiento del área natural protegida.

V. Impulsará el fortalecimiento de la conciencia ecológica, a través de la realización de acciones conjuntas con la comunidad para la preservación y mejoramiento del ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y el correcto manejo de desechos. Para ello, la Secretaría podrá, en forma coordinada con los Estados y municipios correspondientes, celebrar convenios de concertación con comunidades urbanas y rurales, así como con diversas organizaciones sociales.

No se cumplió con esta parte del artículo, ya que no se impulsó el fortalecimiento de la conciencia ecológica, a través de la realización de acciones conjuntas con la comunidad para la preservación y mejoramiento del ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y el correcto manejo de desechos, en relación con el establecimiento del área natural protegida.

En las relacionadas circunstancias lo procedente es que se declare la inconstitucionalidad del Decreto Impugnado.

**NOVENO.- EL DECRETO A TRAVÉS DEL CUAL SE EMITE LA
DECLARATORIA DE ÁREA NATURAL PROTEGIDA DE YUM BALAM
SE TRANSGREDIÓ EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.**

El Decreto impugnado por el que se declara como Área Natural Protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, emitido el 05 de junio de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 1994, es inconstitucional, en virtud de que adolece de la garantía de cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento y de conformidad conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho, prevista en el artículo 14 de la Constitución Mexicana.

En efecto, el Decreto impugnado deviene inconstitucional ya que en su emisión la autoridad no se sujetó a los procedimientos y formalidades que regulan su emisión dejándose de observar diversas disposiciones jurídicas cuya procedencia y aplicación era obligatoria para la autoridad.

En particular nos referimos a los Artículos 47, 57, 58, 59, 60, 61, 65, 74, 157 y 158 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigente en 1994, momento en que se emitió la Declaratoria de área natural protegida, emitiéndose dicha Declaratoria en contravención a dichas disposiciones jurídicas de acuerdo a lo siguiente:

A. En primero término, los artículos 46, fracción VII y 47 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente señalada, establecían lo siguiente:

ARTICULO 46.- Se consideran áreas naturales protegidas:

VII. Areas de protección de flora y fauna;

ARTICULO 47.- En el establecimiento, administración y desarrollo de las áreas naturales protegidas a que se refiere el artículo anterior, participarán sus habitantes de conformidad con los acuerdos de concertación que al efecto se celebren, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección de los ecosistemas.

Ahora bien, para la emisión del Decreto referido no se cumplió con el artículo 47, ya que en el presente caso no se dio la participación de los habitantes del área natural protegida de conformidad con los acuerdos de concertación que al efecto debieron celebrarse. Lo anterior debido a que no se celebraron dichos convenios de concertación o al menos se desconoce su existencia, y si se llegaron a celebrar, los mismos no fueron celebrados por los legítimos representantes de las partes ni fueron cumplidos en sus términos.

B. El Decreto se emitió en contravención del artículo 57 de la Ley General de del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigente en 1994, que establecía lo siguiente:

ARTICULO 57.- Las áreas naturales protegidas se establecerán mediante declaratoria que expida el Ejecutivo Federal conforme a éste y a las demás leyes aplicables, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios respectivos, según proceda, cuando se trate de áreas naturales protegidas de interés de la Federación y por las entidades federativas y los municipios conforme a esta Ley y las leyes locales, en los casos de áreas naturales protegidas en jurisdicción local.

No se respetó el artículo 57 en virtud de que no se emitió con la participación del Estado de Quintana Roo, ni mucho menos con la participación del Municipio de Lázaro Cárdenas del mismo Estado, en cuya circunscripción territorial está localizada la zona declarada Área Natural Protegida.

C. Por otra parte, el artículo 58 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigente al momento de la expedición del Decreto impugnado, señalaba:

ARTICULO 58.- En la realización de los estudios previos que den base a la expedición de las declaratorias para el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la federación, podrán participar las entidades federativas y los municipios en cuyas circunscripciones territoriales se localice el área natural de que se trate.

En los mismos términos que lo señalado en el inciso anterior, se contravino lo dispuesto por el artículo 58 antes transcrito, en virtud a que no se dio participación al Estado de Quintana Roo ni al Municipio de Lázaro Cárdenas, del mismo Estado en la realización de los estudios previos, base de la expedición de la Declaratoria.

D.

ARTICULO 59.- La Secretaría propondrá al Ejecutivo Federal, la expedición de declaratorias para el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la Federación, en los casos en que otras leyes no lo atribuyan a dependencias diversas, y

promoverá ante las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Pesca y las demás según su competencia, lo propongan al propio Ejecutivo Federal. Asimismo, podrá proponer a los gobiernos de los estados y municipios, según sea el caso, el establecimiento de áreas naturales protegidas de jurisdicción local.

Adicionalmente, se contravino el artículo 59 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigente en 1994 arriba transcrito, toda vez que no hubo propuesta de expedición de la Declaratoria, presentada al Ejecutivo Federal por parte de la Secretaría de Desarrollo Social ni por ninguna otra dependencia. Asimismo, tampoco hubo promoción por parte de la Secretaría de Desarrollo Social para que otra dependencia propusiera la declaratoria.

Ahora bien, en caso de que resultare que sí existe tal propuesta por parte de la Secretaría de Desarrollo Social, o bien, por conducto de alguna otra a promoción de la primera, el hecho de que no se haya realizado su señalamiento en el Decreto, constituiría una falta de motivación adecuada del acto.

E. Por otra parte, el Decreto que se reclama deja de cumplir con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigente al momento de su expedición, que señalaba:

ARTICULO 60.- Las declaratorias para el establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de interés de la Federación contendrán, sin perjuicio de lo dispuesto por otras leyes, los siguientes elementos:

I. La delimitación precisa del área, señalando la superficie, ubicación, deslinde y en su caso, la zonificación correspondiente;

II. Las modalidades a que se sujetará dentro del área, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en general o específicamente de aquellos sujetos a protección;

III. La descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente, y las modalidades y limitaciones a que se sujetarán;

IV. La causa de utilidad pública que en su caso fundamente la expropiación de terrenos, para que la nación adquiriera su dominio, cuando al establecerse un área natural protegida se requiera dicha resolución; en estos casos, deberán observarse las prevenciones de las Leyes de Expropiación y Federal de la Reforma Agraria; y

V. Los lineamientos para la elaboración del programa de manejo del área.

Considerando lo anterior, de la lectura del Decreto se observa con meridiana claridad que no cumple con los requisitos a que se refieren las fracciones II, III y V del artículo 60. En efecto, no especifica las modalidades a que se sujetará dentro del área, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en general o específicamente de aquellos sujetos a protección; tampoco contiene la descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente, y las modalidades y limitaciones a que se sujetarán; y finalmente, no contiene los lineamientos para la elaboración del programa de manejo del área.

F. Por otra parte, dejó de observarse lo señalado en el artículo 61 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente en 1994, que establecía:

ARTICULO 61.- Las declaratorias deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notificarán previamente a los propietarios o poseedores de los predios afectados, en forma personal cuando se conocieren sus domicilios; en caso contrario se hará una segunda publicación, la que surtirá efectos de notificación. Las declaratorias se inscribirán en los registros públicos de la propiedad que correspondan.

No se cumplió con el artículo 61, ya que no se efectuó la notificación a los propietarios o poseedores de los predios afectados, en forma personal, haciendo énfasis en que de acuerdo a dicha disposición jurídica, la notificación personal a los propietarios o poseedores de los predios afectados debe ser previa, es decir, realizarse con anterioridad a la publicación de la declaratoria, lo cual no sucedió.

Y aún bajo el supuesto no aceptado por la parte Actora de que la autoridad no conociera los domicilios de los propietarios o poseedores que imposibilitare la notificación personal, en tal caso, tampoco se cumplió con el artículo 60 mencionado, en virtud de que no se realizó la segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación.

G. El decreto contravino lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente aplicable vigente en 1994, en cuanto a la obligación de elaborar dentro de un plazo que quedaría definido en la misma declaratoria, el programa de manejo del área correspondiente:

ARTICULO 65.- La dependencia o dependencias del Ejecutivo Federal que hubieren propuesto el establecimiento de un área natural protegida de interés de la Federación elaborarán el programa de manejo del área de que se trate, con la participación de las demás dependencias competentes y las autoridades locales, en el plazo que señale la declaratoria correspondiente.

En los casos de las áreas naturales protegidas de jurisdicción local, se estará a lo que dispongan las normas estatales y municipales.

En el caso particular, en los artículos Transitorios del Decreto se estableció el plazo de 365 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del Decreto, para la emisión del programa de manejo:

TRANSITORIOS (Del Decreto)

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

SEGUNDO.- El programa de manejo del Área de Protección de Flora y Fauna "Yum Balam", deberá ser elaborado en un término de 365 días naturales contados a partir de la fecha en que entra en vigor este decreto.

Queda evidenciado en la presente demanda que dejó de cumplirse con lo establecido en el artículo 65 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigente en 1994, ya que el programa de manejo no se elaboró dentro del plazo de 365 días naturales contados a partir de la entrada en

vigor del Decreto, es decir, a partir del 7 de junio de 1994, ya que el Decreto fue publicado el 6 de junio de 1994 y su artículo Primero Transitorio señala que el Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

H. Por otra parte, en la emisión del Decreto se dejó de observar lo señalado en el artículo 74 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigente en 1994 que a continuación se transcribe:

ARTICULO 74.- Para el establecimiento de las áreas de protección de flora y fauna silvestres, la Secretaría realizará los estudios previos necesarios y propondrá al Ejecutivo Federal la expedición de las declaratorias correspondientes. La conservación, administración, desarrollo y vigilancia de dichas áreas corresponderá a la Secretaría.

La contravención a dicha disposición jurídica se da en virtud de que, por una parte, la Secretaría de Desarrollo Social no realizó los estudios previos necesarios, y por otra parte, no propuso al Ejecutivo la expedición de la Declaratoria. Sobre este último punto, es necesario señalar que en el supuesto de que la Secretaría de Desarrollo Social sí hubiera realizado la propuesta al Ejecutivo Federal de la expedición de la Declaratoria, lo cierto es que en el Decreto no se realiza mención alguna a dicha propuesta, lo que constituiría una indebida motivación del acto.

Por otra parte, el artículo 157 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigente en 1994, establece la obligación del Gobierno Federal de promover la participación de la sociedad en la formulación de la política ecológica y en general de las acciones ecológicas que emprenda:

ARTICULO 157.- El Gobierno Federal promoverá la participación y responsabilidad de la sociedad en la formulación de la política ecológica, la aplicación de sus instrumentos en acciones de información y vigilancia, y en general, en las acciones ecológicas que emprenda.

ARTICULO 158.- Para los efectos del artículo anterior, la Secretaría:

Convocará, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a representantes de las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, de las comunidades, de instituciones educativas, de instituciones privadas no lucrativas y de otros representantes de la sociedad, para que manifiesten su opinión y propuestas;

En el caso particular, los actos emitidos contravienen lo dispuesto en el artículo 157 ya que el Gobierno Federal no promovió la participación y responsabilidad de la sociedad en el procedimiento de establecimiento del área natural protegida, dado que no llevó a cabo acción alguna en ese sentido.

Igualmente, dejó de cumplirse con la parte transcrita del artículo 158, ya que en ningún momento se hizo debidamente la convocatoria a los representantes de las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, de las comunidades, de instituciones educativas, de instituciones privadas no lucrativas y de otros representantes de la sociedad, para que manifiesten su opinión y propuestas en relación con el establecimiento del área natural protegida.

Señala la fracción II del artículo 158 de la Ley referida:

II. Celebrará convenio de concertación con organizaciones obreras para la protección del ambiente en los lugares de trabajo y unidades habitacionales; con organizaciones campesinas y comunidades rurales para el establecimiento, administración y manejo de áreas naturales protegidas, y para brindarles asesoría ecológica en las actividades relacionadas con el aprovechamiento racional de los recursos naturales; con organizaciones empresariales, en los casos previstos en esta Ley para la protección del ambiente; con instituciones educativas y académicas, para la realización de estudios e investigaciones en la materia; con organizaciones civiles e instituciones privadas no lucrativas, para emprender acciones ecológicas conjuntas; así como con representaciones sociales y con particulares interesados en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;

Sobre ello, dejó de cumplirse con dicha disposición legal, ya que, en relación con el establecimiento del ANP, no se celebraron los convenios de concertación con organizaciones obreras para la protección del ambiente en los lugares de trabajo y unidades habitacionales; con organizaciones campesinas y comunidades rurales para el establecimiento, administración y manejo de áreas naturales protegidas, y para brindarles asesoría ecológica en las actividades relacionadas con el aprovechamiento racional de los recursos naturales; con organizaciones empresariales, en los casos previstos en esta Ley para la protección del ambiente; con instituciones educativas y académicas, para la realización de estudios e investigaciones en la materia; con organizaciones civiles e instituciones privadas no lucrativas, para emprender acciones ecológicas conjuntas; así como con representaciones sociales y con particulares interesados en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

III. Promoverá la celebración de convenios con los diversos medios de comunicación masiva para la difusión, información y promoción de acciones ecológicas. Para estos efectos se buscará la participación de artistas, intelectuales, científicos y en general de personalidades cuyos conocimientos y ejemplo contribuyan a formar y orientar a la opinión pública;

No se cumplió con esta parte del artículo, ya que no se promovió la celebración de convenios con los diversos medios de comunicación masiva para la difusión, información y promoción del establecimiento del área natural protegida. Tampoco se buscó la participación de artistas, intelectuales, científicos y en general de personalidades cuyos conocimientos y ejemplo contribuyan a formar y orientar a la opinión pública, en relación con el establecimiento del área natural protegida.

IV. Promoverá el establecimiento de reconocimientos a los esfuerzos más destacados de la sociedad para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente; y

Igualmente, dejó de cumplirse con esta parte del artículo, ya que no se promovió el establecimiento de reconocimientos a los esfuerzos más destacados de la sociedad para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente, en relación con el establecimiento del área natural protegida.

V. Impulsará el fortalecimiento de la conciencia ecológica, a través de la realización de acciones conjuntas con la comunidad para la preservación y mejoramiento del ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y el correcto manejo de desechos. Para ello, la Secretaría podrá, en forma coordinada con los Estados y municipios correspondientes,

celebrar convenios de concertación con comunidades urbanas y rurales, así como con diversas organizaciones sociales.

Y por último, existe inobservancia a la disposición legal arriba transcrita, ya que la autoridad fue omisa en impulsar el fortalecimiento de la conciencia ecológica, a través de la realización de acciones conjuntas con la comunidad para la preservación y mejoramiento del ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y el correcto manejo de desechos, en relación con el establecimiento del área natural protegida.

De acuerdo a lo anteriormente señalado, resulta indubitable que el Decreto que contiene la declaratoria de área natural protegida se emitió en contravención a las disposiciones legales vigentes en la época de su emisión y se dejaron de cumplir formalidades esenciales que deben revestir el acto para salvaguardar los derechos y garantías constitucionales, siendo en consecuencia procedente que se declare la inconstitucionalidad del Decreto Impugnado.

DÉCIMO.- INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROGRAMA DE MANEJO POR TRANSGREDIR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIA.

El Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, contraviene lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Mexicana.

El Programa de Manejo impugnado adolece de la garantía de cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho, prevista en el artículo 14 de la Constitución Mexicana, en virtud de lo siguiente:

El artículo 65 de la LGEEPA, establece que la dependencia o dependencias del Ejecutivo Federal que hubieren propuesto el establecimiento de un área natural protegida, elaborarán el programa de manejo del área en el plazo que señale la declaratoria correspondiente.

Sirvo transcribir el contenido de dicho numeral:

ARTÍCULO 65.- La dependencia o dependencias del Ejecutivo Federal que hubieren propuesto el establecimiento de un área natural protegida de interés de la Federación elaborarán el programa de manejo del área de que se trate, con la participación de las demás dependencias competentes y las autoridades locales, en el plazo que señale la declaratoria correspondiente.

En los casos de las áreas naturales protegidas de jurisdicción local, se estará a lo que dispongan las normas estatales y municipales.

Por su parte el Decreto impugnado establece en su Artículo Primero Transitorio que dicho decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es decir, el día 06 de junio de 1994, y en su Artículo Segundo Transitorio dispone que el programa de manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, debió ser elaborado en el plazo de 365 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de dicho decreto, es decir, a partir del mencionado 06 de junio de 1994, situación que en la especie no se cumplió, ya que transcurrieron más de 24 años, y no fue sino hasta el pasado 28 de septiembre de 2018 cuando se emitió el Acuerdo y el Resumen del mismo, circunstancia más que evidente que se incumplió con las formalidades del procedimiento previsto tanto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la

Protección al Ambiente y el Decreto impugnado de 1994, en abierta contravención a lo tutelado en el artículo 14 de la Constitución Mexicana.

Para efectos de una mejor exposición sirvo transcribir el contenido de los citados Artículos Primero y Segundo Transitorios del mencionado Decreto del 05 de junio de 1994:

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- El programa de manejo del Área de Protección de Flora y Fauna "Yum Balam", deberá ser elaborado en un término de 365 días naturales contados a partir de la fecha en que entra en vigor este decreto.

En la inteligencia de que al estar estrechamente relacionados tanto el Programa de Manejo como su Resumen, los argumentos plasmados en el presente concepto de violación se hacen extensivos a éste último.

En consecuencia es procedente se declare la inconstitucionalidad del Programa Impugnado.

DÉCIMO PRIMERO.- INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROGRAMA DE MANEJO POR CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO.

El Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, contraviene lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Mexicana.

Como quedó claramente demostrado en el concepto que antecede, el citado Programa de Manejo no fue emitido dentro del plazo de 365 días naturales siguientes a la publicación del Decreto impugnado publicado el 06 de junio de 1994, situación que lo torna inconstitucional por no haberse respetado el plazo estipulado tanto en el Artículo Segundo Transitorio del citado Decreto, como lo señalado en el artículo 65 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, situación que lo torna en inconstitucional.

En consecuencia de lo anterior al no haberse emitido el Programa de Manejo impugnado dentro del plazo establecido en la Ley y en el propio Decreto de creación del ANP, lo procedente es declarar sin efectos todo el procedimiento de declaratoria del área natural protegida, ello en virtud de que el procedimiento de declaratoria inició al momento en que se expidió el Decreto y legalmente se estableció un plazo de 365 días naturales siguientes para la elaboración del Programa de Manejo, es decir, existió un término para que la autoridad competente elaborará dicho plan, y al no haberlo realizado opera la caducidad de todo el procedimiento de declaratoria.

En efecto, es de interés público que la actividad de la administración pública federal sea dinámica para cumplir con su mandato, por lo que si en el caso específico existe la emisión de una declaratoria de ANP que dentro de sus lineamientos está el conservar determinada zona con características especiales, existe un procedimiento y plazo dentro del cual la autoridad debe realizar el programa de manejo correspondiente, por lo que si la emisión del citado programa aconteció hasta pasados más de 24 años, es evidente que infringió la instrucción que se le encomendó y en consecuencia la sanción es el que haya operado la caducidad de todo el procedimiento de declaratoria, en términos de lo dispuesto

por el artículo 60, último párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Es de resaltar dos cosas: la primera que en el caso específico resulta aplicable supletoriamente a la materia y a la LGEEPA, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dado que en el caso específico la declaratoria de área natural protegida es emitida por integrantes de la administración pública federal centralizada, y la segunda que el citado procedimiento de declaratoria fue instaurado de oficio por el Ejecutivo Federal, por lo que le resulta aplicable lo dispuesto en el citado último párrafo del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En la inteligencia de que el plazo en el que se configuró la caducidad aconteció transcurrido el término de 365 días naturales que se le concedió tanto en el Artículo Segundo Transitorio del Decreto impugnado, como en el artículo 65 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, **siendo procedente la declaratoria de caducidad ante la clara y evidente conducta pasiva en la que incurrió la autoridad emisora durante más de 24 años.**

Resultan aplicables al caso concreto las tesis que se precisan a continuación:

Época: Novena Época
 Registro: 172081
 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
 Tipo de Tesis: Aislada
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 Tomo XXVI, Julio de 2007
 Materia(s): Administrativa
 Tesis: I.5o.A.74 A
 Página: 2464

CADUCIDAD. LA PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO OPERA RESPECTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, AUN CUANDO ÉSTA NO REMITA A AQUÉLLA NI PREVEA DICHA FIGURA.

De los artículos 1o. y 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se advierte que sus disposiciones son de orden e interés públicos y de aplicación supletoria a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México sea parte y con excepción de las materias que el propio ordenamiento señala. Ahora bien, de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la expedición de la mencionada ley se colige, en lo conducente, que el objetivo del legislador fue obligar a la administración a desplegar por sí misma la actividad necesaria para dar adecuada satisfacción al interés público y en caso de no hacerlo, declarar caduco el procedimiento, lo cual se plasmó en el artículo 60, último párrafo, de la propia legislación, respecto de los procedimientos iniciados de oficio, lo que conlleva al archivo de las actuaciones a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución. En este sentido, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que sus disposiciones serán aplicables a los actos de la administración pública federal centralizada, por lo que aplica a los procedimientos previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al

Ambiente, a cargo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, aun cuando aquélla no remita a la citada ley adjetiva o no prevea la figura de la caducidad.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 48/2007. Director General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. 23 de marzo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Urbano Martínez Hernández. Secretario: Marco Antonio Monroy Gálvez.

Revisión fiscal 61/2007. Director General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. 12 de abril de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretaria: Soledad Tinoco Lara.

Época: Novena Época

Registro: 175139

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXIII, Mayo de 2006

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.7o.A.456 A

Página: 1687

CADUCIDAD PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE A LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

De la exposición de motivos, dictamen y artículos transitorios de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se advierte que ésta tiene como finalidad **unificar los procedimientos administrativos que se siguen ante la administración pública federal**, para lo cual crea un procedimiento administrativo tipo y establece principios generales que rigen la actuación de la administración, y **dicho procedimiento común prevé los principios y normas que definen su estructura general y prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia**, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, **incluyendo las garantías procesales de los particulares**. Ahora bien, en atención a la naturaleza unificadora de la ley de que se trata, **se concluye que la caducidad que contempla es aplicable supletoriamente a los procedimientos que establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**, no obstante que no se prevea en este último ordenamiento, **por ser una forma de dar por concluido el procedimiento administrativo, atendiendo a la actitud pasiva de la autoridad que es omisa en dictar la resolución correspondiente en el tiempo que fija la ley para cada caso** y, por otra parte, la suplencia opera para aclarar o subsanar alguna omisión, oscuridad o deficiencia que exista en la ley especial y que sea indispensable para su mejor observancia.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 67/2006. Director General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio de la Subprocuraduría Jurídica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y en representación del Procurador Federal de Protección al Ambiente. 22 de marzo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Hugo Luna Baraibar.

En la inteligencia de que al estar estrechamente relacionados tanto el Programa de Manejo como su Resumen, los argumentos plasmados en el presente concepto de violación se hacen extensivos a éste último.

En consecuencia lo procedente es que se declare la inconstitucionalidad del Programa Impugnado.

DÉCIMO SEGUNDO.- INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROGRAMA DE MANEJO IMPUGNADO POR NO CUMPLIR CON LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO.

Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, contraviene lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Mexicana.

El citado Programa de Manejo impugnado no respeta la garantía de cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho, prevista en el artículo 14 de la Constitución Mexicana, en virtud de lo siguiente:

En la emisión del Programa de Manejo no se cumplió con lo previsto en los artículos 47, 47 Bis, 47 Bis 1, 49, 51, 65 y 66 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, vigente en 2018.

Para dar claridad a la exposición de este argumento, se procede a pormenorizar cada uno de los numerales y las razones por las que se estima no se respetaron al aprobar el Programa de Manejo.

ARTÍCULO 47.- En el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas a que se refiere el artículo anterior, la Secretaría promoverá la participación de sus habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas, y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad.

Para tal efecto, la Secretaría podrá suscribir con los interesados los convenios de concertación o acuerdos de coordinación que correspondan.

No se respetó este artículo ya que en la elaboración y expedición del Programa de Manejo no se promovió la participación de los habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas, y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su

biodiversidad. Tampoco se suscribieron los convenios de concertación o acuerdos de coordinación.

Lo anterior debido a que la elaboración y expedición del Programa de Manejo a que hace referencia la publicación en el Diario Oficial de la Federación del día 05 de octubre de 2018, se dio de manera unilateral y arbitraria por parte de la autoridad emisora, ya que nunca se dio a conocer previamente a su publicación, el contenido de dicho Programa, siendo que todas las reuniones y consultas previas se realizaron en relación con diversos proyectos de programas de manejo que difieren radicalmente de lo aprobado por las autoridades.

ARTÍCULO 47 BIS. Para el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, en relación al establecimiento de las áreas naturales protegidas, se realizará una división y subdivisión que permita identificar y delimitar las porciones del territorio que la conforman, acorde con sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos, los cuales constituyen un esquema integral y dinámico, por lo que cuando se realice la delimitación territorial de las actividades en las áreas naturales protegidas, ésta se llevará a cabo a través de las siguientes zonas y sus respectivas subzonas, de acuerdo a su categoría de manejo:

I. Las zonas núcleo, tendrán como principal objetivo la preservación de los ecosistemas y su funcionalidad a mediano y largo plazo, en donde se podrán autorizar las actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación y de colecta científica, educación ambiental, y limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren los ecosistemas. Estas zonas podrán estar conformadas por las siguientes subzonas:

a) De protección: Aquellas superficies dentro del área natural protegida, que han sufrido muy poca alteración, así como ecosistemas relevantes o frágiles, o hábitats críticos, y fenómenos naturales, que requieren de un cuidado especial para asegurar su conservación a largo plazo.

En las subzonas de protección sólo se permitirá realizar actividades de monitoreo del ambiente, de investigación científica no invasiva en los términos del reglamento correspondiente, que no implique la extracción o el traslado de especímenes, ni la modificación del hábitat.

b) De uso restringido: Aquellas superficies en buen estado de conservación donde se busca mantener las condiciones actuales de los ecosistemas, e incluso mejorarlas en los sitios que así se requieran, y en las que se podrán realizar excepcionalmente actividades de aprovechamiento que no modifiquen los ecosistemas y que se encuentren sujetas a estrictas medidas de control.

En las subzonas de uso restringido sólo se permitirán la investigación científica no invasiva y el monitoreo del ambiente, las actividades de educación ambiental y turismo de bajo impacto ambiental, que no impliquen modificaciones de las características o condiciones naturales originales, y la construcción de instalaciones de apoyo, exclusivamente para la investigación científica o el monitoreo del ambiente, y

II. Las zonas de amortiguamiento, tendrán como función principal orientar a que las actividades de aprovechamiento, que ahí se lleven a cabo, se conduzcan hacia el desarrollo sustentable, creando al mismo tiempo las condiciones necesarias para lograr la conservación de los ecosistemas de ésta a largo plazo, y podrán estar conformadas básicamente por las siguientes subzonas:

a) De preservación: Aquellas superficies en buen estado de conservación que contienen ecosistemas relevantes o frágiles, o fenómenos naturales relevantes, en las que el desarrollo de actividades requiere de un manejo específico, para lograr su adecuada preservación.

En las subzonas de preservación sólo se permitirán la investigación científica y el monitoreo del ambiente, las actividades de educación ambiental y las actividades productivas de bajo impacto ambiental que no impliquen modificaciones sustanciales de las características o condiciones naturales originales, promovidas por las comunidades locales o con su participación, y que se sujeten a una supervisión constante de los posibles impactos negativos que ocasionen, de conformidad con lo dispuesto en los ordenamientos jurídicos y reglamentarios que resulten aplicables.

b) De uso tradicional: Aquellas superficies en donde los recursos naturales han sido aprovechados de manera tradicional y continua, sin ocasionar alteraciones significativas en el ecosistema. Están relacionadas particularmente con la satisfacción de las necesidades socioeconómicas y culturales de los habitantes del área protegida.

En dichas subzonas no podrán realizarse actividades que amenacen o perturben la estructura natural de las poblaciones y ecosistemas o los mecanismos propios para su recuperación. Sólo se podrán realizar actividades de investigación científica, educación ambiental y de turismo de bajo impacto ambiental, así como, en su caso, pesca artesanal con artes de bajo impacto ambiental; así como la infraestructura de apoyo que se requiera, utilizando ecotécnicas y materiales tradicionales de construcción propios de la región, aprovechamiento de los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades económicas básicas y de autoconsumo de los pobladores, utilizando métodos tradicionales enfocados a la sustentabilidad, conforme lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

c) De aprovechamiento sustentable de los recursos naturales: Aquellas superficies en las que los recursos naturales pueden ser aprovechados, y que, por motivos de uso y conservación de sus ecosistemas a largo plazo, es necesario que todas las actividades productivas, se efectúen bajo esquemas de aprovechamiento sustentable.

En dichas subzonas se permitirán exclusivamente el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales renovables, siempre que estas acciones generen beneficios preferentemente para los pobladores locales, la investigación científica, la educación ambiental y el desarrollo de actividades turísticas de bajo impacto ambiental.

Asimismo, el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre podrá llevarse a cabo siempre y cuando se garantice su reproducción controlada o se mantengan o incrementen las poblaciones de las especies aprovechadas y el hábitat del que dependen; y se sustenten en los planes correspondientes autorizados por la Secretaría, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

d) De aprovechamiento sustentable de los ecosistemas: Aquellas superficies con usos agrícolas, pesqueros y pecuarios actuales.

En dichas subzonas se podrán realizar actividades agrícolas, pesqueras y pecuarias de baja intensidad que se lleven a cabo en predios, o zonas que cuenten con aptitud para este fin, y en aquellos en que dichas actividades se realicen de manera cotidiana, y actividades de pesquería artesanal, agroforestería y silvopastoriles, siempre y cuando sean compatibles con las acciones de conservación del área, y que en su caso contribuyan al control de la erosión y evitar la degradación de los suelos.

La ejecución de las prácticas agrícolas, pesqueras, pecuarias, agroforestales y silvopastoriles que no estén siendo realizadas en forma sustentable, deberán orientarse hacia la sustentabilidad y a la disminución del uso de agroquímicos e insumos externos para su realización.

e) De aprovechamiento especial: Aquellas superficies generalmente de extensión reducida, con presencia de recursos naturales que son esenciales para el desarrollo social, y que deben ser explotadas sin deteriorar el ecosistema, modificar el paisaje de forma sustancial, ni causar impactos ambientales irreversibles en los elementos naturales que conformen.

En dichas subzonas sólo se podrán ejecutar obras públicas o privadas para la instalación de infraestructura o explotación de recursos naturales, que generen beneficios públicos, que guarden armonía con el paisaje, que no provoquen desequilibrio ecológico grave y que estén sujetos a estrictas regulaciones de uso sustentable de los recursos naturales, con apego estricto a los programas de manejo emitidos por la Secretaría.

f) De uso público: Aquellas superficies que presentan atractivos naturales para la realización de actividades de recreación y esparcimiento, en donde es posible mantener concentraciones de visitantes, en los límites que se determinen con base en la capacidad de carga de los ecosistemas.

En dichas subzonas se podrá llevar a cabo exclusivamente la construcción de instalaciones para el desarrollo de servicios de apoyo al turismo, a la investigación y monitoreo del ambiente, y la educación ambiental, congruentes con los propósitos de protección y manejo de cada área natural protegida.

g) De asentamientos humanos: En aquellas superficies donde se ha llevado a cabo una modificación sustancial o desaparición de los ecosistemas originales, debido al desarrollo de asentamientos humanos, previos a la declaratoria del área protegida, y

h) De recuperación: Aquellas superficies en las que los recursos naturales han resultado severamente alterados o modificados, y

que serán objeto de programas de recuperación y rehabilitación, por lo que no deberán continuar las actividades que llevaron a dicha alteración.

En estas subzonas sólo podrán utilizarse para su rehabilitación, especies nativas de la región o en su caso, especies compatibles con el funcionamiento y la estructura de los ecosistemas originales cuando científicamente se compruebe que no se afecta la evolución y continuidad de los procesos naturales.

En las zonas de amortiguamiento deberá tomarse en consideración las actividades productivas que lleven a cabo las comunidades que ahí habiten al momento de la expedición de la declaratoria respectiva, basándose en lo previsto tanto en el Programa de Manejo respectivo como en los Programas de Ordenamiento Ecológico que resulten aplicables.

Este artículo 47 BIS no puede aplicarse al presente caso, ya que regula el establecimiento de áreas naturales protegidas y el establecimiento de un área natural protegida se da al expedirse la Declaratoria, por lo que si la declaratoria del área Yum Balam se expidió en 1994, este artículo es inaplicable por haberse expedido con posterioridad, por lo que al hacerlo se da una aplicación retroactiva y el Programa de Manejo se torna inconstitucional por la violación al principio de irretroactividad de las normas igualmente tutelado en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Mexicana.

Similar circunstancia acontece con lo dispuesto por el artículo 47 BIS 1, 49 y 51 de la citada Ley, mismos que versan sobre la declaratoria de áreas naturales protegidas, por lo que si dicha declaratoria aconteció en junio de 1994, los mencionados dispositivos vigentes en la Ley de 2018 no pueden ser aplicados en forma retroactiva y en evidente perjuicio de la parte Actora al establecer subzonas, reservas, actividades de manejo que limitan el uso, goce, desarrollo y libre posesión de las parcelas que se localizan en dicho plan de manejo.

ARTÍCULO 47 BIS 1.- Mediante las declaratorias de las áreas naturales protegidas, podrán establecerse una o más zonas núcleo y de amortiguamiento, según sea el caso, las cuales a su vez, podrán estar conformadas por una o más subzonas, que se determinarán mediante el programa de manejo correspondiente, de acuerdo a la categoría de manejo que se les asigne.

En el caso en que la declaratoria correspondiente sólo prevea un polígono general, éste podrá subdividirse por una o más subzonas previstas para las zonas de amortiguamiento, atendiendo a la categoría de manejo que corresponda.

En las reservas de la biosfera, en las áreas de protección de recursos naturales y en las áreas de protección de flora y fauna se podrán establecer todas las subzonas previstas en el artículo 47 Bis.

En los parques nacionales podrán establecerse subzonas de protección y de uso restringido en sus zonas núcleo; y subzonas de uso tradicional, uso público y de recuperación en las zonas de amortiguamiento.

En el caso de los parques nacionales que se ubiquen en las zonas marinas mexicanas se establecerán, además de las subzonas previstas en el párrafo anterior, subzonas de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

En los monumentos naturales y en los santuarios, se podrán establecer subzonas de protección y uso restringido, dentro de sus zonas núcleo; y subzonas de uso público y de recuperación en las zonas de amortiguamiento.

ARTÍCULO 49.- En las zonas núcleo de las áreas naturales protegidas quedará expresamente prohibido:

- I. Verter o descargar contaminantes en el suelo, subsuelo y cualquier clase de cauce, vaso o acuífero, así como desarrollar cualquier actividad contaminante;
- II. Interrumpir, rellenar, desecar o desviar los flujos hidráulicos;
- III. Realizar actividades cinegéticas o de explotación y aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestres y extracción de tierra de monte y su cubierta vegetal;
- IV. Introducir ejemplares o poblaciones exóticos de la vida silvestre, así como organismos genéticamente modificados, y
- V. Ejecutar acciones que contravengan lo dispuesto por esta Ley, la declaratoria respectiva y las demás disposiciones que de ellas se deriven.

ARTÍCULO 51.- Para los fines señalados en el presente Capítulo, así como para proteger y preservar los ecosistemas marinos y regular el aprovechamiento sustentable de la flora y fauna acuática, en las zonas marinas mexicanas, que podrán incluir la zona federal marítimo terrestre contigua, se podrán establecer áreas naturales protegidas de los tipos a que se refieren las fracciones I, III, IV, VII y VIII del artículo 46, atendiendo a las características particulares de cada caso.

En estas áreas se permitirán y, en su caso, se restringirán o prohibirán las actividades o aprovechamientos que procedan, de conformidad con lo que disponen esta Ley, la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley Federal del Mar, las convenciones internacionales de las que México sea parte y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Las autorizaciones, concesiones o permisos para el aprovechamiento de los recursos naturales en estas áreas, así como el tránsito de embarcaciones en la zona o la construcción o utilización de infraestructura dentro de la misma, quedarán sujetas a lo que dispongan los Programas de Manejo y las declaratorias correspondientes.

Para el establecimiento, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas establecidas en las zonas marinas mexicanas, así como para la elaboración de su programa de manejo, se deberán coordinar, atendiendo a sus respectivas competencias, la Secretaría y la Secretaría de Marina. En todos los casos queda prohibida la introducción de especies exóticas invasoras.

ARTÍCULO 65.- La Secretaría formulará, dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria

respectiva en el Diario Oficial de la Federación, el programa de manejo del área natural protegida de que se trate, dando participación a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos, a las demás dependencias competentes, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en su caso, así como a organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas.

Una vez establecida un área natural protegida de competencia federal, la Secretaría deberá designar al Director del área de que se trate, quien será responsable de coordinar la formulación, ejecución y evaluación del programa de manejo correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las disposiciones que de ella se deriven.

Del análisis al citado numeral se advierte que en la emisión del Programa de Manejo impugnado no se respeta lo ahí regulado, dado que:

- 1.- No se formuló el Programa en el plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria de área natural protegida en el Diario Oficial de la Federación, situación que como se precisó en conceptos de violación precedentes, aconteció el 06 de junio de 1994, es decir, hace más de 24 años, como lo dispone en el artículo 65 en comentario.
- 2.- No se dio participación previa a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos, a las demás dependencias competentes, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en su caso, así como a organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas, como lo establece el numeral en comentario.
- 3.- La Secretaría no designó al Director General, una vez establecida la declaratoria de área natural protegida, en términos del citado numeral.
- 4.- En consecuencia el Director General no coordinó la formulación del programa de manejo correspondiente, de conformidad con el citado precepto.
- 5.- La formulación del programa de manejo no se hizo de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las disposiciones que de ella se deriven.

ARTÍCULO 66.- El programa de manejo de las áreas naturales protegidas deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

- I.- La descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida, en el contexto nacional, regional y local, así como el análisis de la situación que guarda la tenencia de la tierra en la superficie respectiva;

No se cumplió en nada de lo regulado en la fracción I del citado artículo 66, toda vez que el Programa de Manejo impugnado no contiene la descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida, en su contexto nacional, regional y local.

De la misma manera no se realizó un análisis de la situación que guarda la tenencia de la tierra en la superficie respectiva, y tampoco se tomó en consideración a los que somos propietarios y poseedores de las parcelas ubicadas en el área natural protegida, materia del programa de manejo.

- II.- Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, estableciendo su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo,

así como con los programas sectoriales correspondientes. Dichas acciones comprenderán, entre otras las siguientes: de investigación y educación ambientales, de protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la flora y la fauna, para el desarrollo de actividades recreativas, turísticas, obras de infraestructura y demás actividades productivas, de financiamiento para la administración del área, de prevención y control de contingencias, de vigilancia y las demás que por las características propias del área natural protegida se requieran;

Lo mismo sucede con lo regulado en la fracción II del mencionado precepto, dado que no se establecen en el programa de manejo las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, estableciendo su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales correspondientes, ni tampoco comprenden las acciones de investigación y educación ambientales, de protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la flora y la fauna, para el desarrollo de actividades recreativas, turísticas, obras de infraestructura y demás actividades productivas, de financiamiento para la administración del área, de prevención y control de contingencias, de vigilancia y las demás que por las características propias del área natural protegida se requieran.

III.- La forma en que se organizará la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable;

No se precisa la forma en que se organizará la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable, por lo que el Programa de Manejo incumple con lo previsto en la fracción III del citado artículo.

Incumplimiento que es reiterado en el caso de las fracciones V y VI, dado que en el programa de manejo no se contienen:

V.- La referencia a las normas oficiales mexicanas aplicables a todas y cada una de las actividades a que esté sujeta el área;

VI.- Los inventarios biológicos existentes y los que se prevea realizar, y

El Programa establece subzonas, sin embargo eso debió establecerse en la Declaratoria de ANP. La ley no faculta de manera expresa que en el Programa se establezcan subzonas, motivo por el cual el Programa impugnado vulnera al principio de reserva de ley.

El Programa establece actividades permitidas y prohibidas, lo cual debió establecerse en la Declaratoria de ANP, en sus Artículos Séptimo y Décimo Tercero, no en el Programa, dado que en términos de lo establecido en la Ley y el Decreto, el objetivo del Programa es establecer modalidades, pero nunca permisión o prohibición en el uso, goce o posesión de los predios que se localicen en el ANP.

En consecuencia es procedente que se declare la inconstitucionalidad del Programa Impugnado.

DÉCIMO TERCERO.- INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROGRAMA DE MANEJO IMPUGNADO.

El Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, contraviene lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Mexicana.

El citado Programa de Manejo impugnado no respeta la garantía de cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho, prevista en el artículo 14 de la Constitución Mexicana, en virtud de lo siguiente:

En la emisión del Programa de Manejo no se cumplió con lo previsto en los artículos Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Noveno y Décimo del Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, emitido el 05 de junio de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 1994.

Para dar claridad a la exposición de nuestros argumentos procederemos a pormenorizar cada uno de los numerales y las razones por las que estimamos no se respetaron al aprobar el Programa de Manejo.

ARTÍCULO SEGUNDO.- La administración, conservación, desarrollo y vigilancia del Área de Protección de Flora y Fauna "Yum Balam", quedan a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, con la participación que corresponda a otras dependencias del Ejecutivo Federal.

Del análisis al citado dispositivo, resulta claro que el Programa de Manejo impugnado no cumple con lo ahí establecido, en razón de que la administración, conservación, desarrollo y vigilancia del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam no se encuentra a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social.

ARTÍCULO TERCERO.- La Secretaría de Desarrollo Social, con la participación que corresponda a otras dependencias del Ejecutivo Federal, **propondrá la celebración de acuerdos de coordinación con el Gobierno del Estado de Quintana Roo, con la participación del Municipio de Lázaro Cárdenas, entre otras en las siguientes materias:**

I. La forma en que los gobiernos del Estado y del Municipio participarán en la administración del Área de Protección;

II. La coordinación de las políticas federales aplicables en el Área de Protección, con las del Estado y el Municipio;

III. La elaboración del programa de manejo del Área de Protección, con la formulación de compromisos para su ejecución;

IV. El origen y destino de los recursos financieros para la administración del Área de Protección;

V. Los tipos y formas como se llevarán a cabo la investigación y la experimentación en el Área de Protección;

VI. La realización de acciones de inspección y vigilancia para verificar el cumplimiento del presente decreto y demás disposiciones jurídicas aplicables;

VII. Las acciones necesarias para contribuir al desarrollo socioeconómico regional, mediante el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales en el Área de Protección, y

VIII. Las formas y esquemas de concertación con la comunidad y los grupos sociales, científicos y académicos.

En primer lugar la Secretaría de Desarrollo Social con la participación que corresponda de otras dependencias del Ejecutivo Federal, NO ha propuesto y en consecuencia celebrado acuerdos de coordinación con el Gobierno del Estado de Quintana Roo, con la participación del Municipio de Lázaro Cárdenas.

En segundo término y ante la falta de acuerdos de coordinación con el citado Gobierno del Estado de Quintana Roo, con la participación del Municipio de Lázaro Cárdenas, no se ha implementado la forma en la que los gobiernos del Estado y del Municipio participarán en la Administración del Área de Protección; la coordinación de las políticas federales aplicables en el Área de Protección, con las del Estado y Municipio; la elaboración del Programa de Manejo del ANP, con la formulación de compromisos para su ejecución; el origen y destino de los recursos financieros para la administración de la ANP; los tipos y formas como se llevarán a cabo la investigación y la experimentación en el área; la realización de acciones de inspección y vigilancia para verificar el cumplimiento del decreto y demás disposiciones legales aplicables, las acciones necesarias para el desarrollo socioeconómico regional mediante el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales del ANP, así como las formas y esquemas de concertación con la comunidad y los grupos sociales, científicos y académicos.

De las acciones que en términos del Decreto se deben implementar por parte de la Secretaría de Desarrollo con la participación que corresponda de otras dependencias del Ejecutivo Federal, y en coordinación con el Gobierno del Estado de Quintana Roo, con la participación del Municipio de Lázaro Cárdenas, sin duda la que más destaca es la clara instrucción que se le confiere de elaborar el Programa de Manejo del Área de Protección, situación que en el caso concreto no se cumplió en forma alguna.

Otra de las acciones que reclaman por su importancia, es la nula participación para la formulación del Programa por parte de la comunidad de la zona, así como de grupos sociales, científicos y académicos, sino que en forma arbitraria, caprichosa y evidentemente inconstitucional, las autoridades encargadas del procedimiento, aprobaron el Programa de Manejo, no obstante y que las facultades, lineamientos y reglas para su implementación son claras y se encuentran detalladas en el citado Decreto, sin cumplir con dicho mandato, para empezar ni siquiera en el plazo de 365 días naturales que al efecto se dispuso.

ARTICULO CUARTO.- Para la administración y desarrollo del Área de Protección de Flora y Fauna "Yum Balam", la Secretaría de Desarrollo Social propondrá la celebración de convenios de concertación con los sectores social y privado y con los habitantes del Área, con objeto de:

- I.** Asegurar la protección de los ecosistemas de la región;
- II.** Propiciar el desarrollo sustentable de la comunidad, y
- III.** Brindar asesoría a sus habitantes para el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales de la región.

De la misma manera, en la emisión del Programa de Manejo no se respeta lo ordenado en el citado Artículo Cuarto del Decreto, en razón de que la Secretaría de Desarrollo Social NO propuso ni llevó a cabo la celebración de convenios de concertación con los sectores social y privado ni con los habitantes del Área, por la simple y sencilla razón de que nunca fuimos llamados para el procedimiento de aprobación del mencionado programa de manejo, jamás se nos pidió opinión o consideración efectiva, sino que la autoridad procedió a su desarrollo en forma unilateral, sin asegurar la protección de los ecosistemas de la región; sin propiciar

el desarrollo sustentable de la comunidad, ni mucho menos el brindar asesoría a sus habitantes, lo cual se insiste en ninguna forma aconteció.

ARTÍCULO QUINTO.- Las Secretarías de Desarrollo Social, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de la Reforma Agraria y de Pesca, formularán conjuntamente el programa de manejo del Área de Protección, invitando a participar en su elaboración y en el cumplimiento de sus objetivos a los gobiernos del Estado de Quintana Roo y del Municipio de Lázaro Cárdenas. Dicho programa deberá contener por lo menos lo siguiente:

- I. La descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del Área de Protección, en el contexto nacional, regional y social;
- II. Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazos estableciendo su vinculación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Dichas acciones comprenderán la investigación, uso de recursos, extensión, difusión, operación, coordinación, seguimiento y control;
- III. Los objetivos específicos del Área de Protección, y
- IV. Las normas para el aprovechamiento de la flora y fauna silvestres y acuáticas, de protección de los ecosistemas, así como las destinadas a evitar la contaminación del suelo y de las aguas.

Otro dispositivo fundamental que NO fue cumplido en forma alguna en la elaboración del Programa de Manejo impugnado, es el Artículo Quinto del mencionado Decreto, el cual claramente dispone que la formulación del Programa de Manejo se realizará en forma conjunta por las Secretarías de Desarrollo Social de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de la Reforma Agraria y de Pesca, invitando a participar en su elaboración y en el cumplimiento de sus objetivos a los gobiernos del Estado de Quintana Roo y del Municipio de Lázaro Cárdenas. Dicha omisión es trascendental y grave, ya que el Programa de Manejo no fue formulado por dichas Secretarías y gobiernos, motivo por el cual desacata el mandato establecido en el citado Artículo Quinto del Decreto, siendo flagrante la vulneración a la garantía de cumplir con las formalidades de la norma establecida en el artículo 14 de la Constitución Mexicana.

En consecuencia y ante la falta de formulación del Programa de Manejo por parte de las Secretarías de Desarrollo Social, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de la Reforma Agraria y de Pesca, lo que debe contener el citado programa tampoco se cumple.

ARTÍCULO NOVENO.- La Secretaría de Desarrollo Social promoverá ante las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca, el establecimiento de vedas de flora y fauna silvestres y acuáticas y de vedas de aprovechamientos forestales en el Área de Protección.

ARTÍCULO DÉCIMO.- La Secretaría de Pesca realizará los estudios necesarios para determinar las épocas y zonas de veda para la pesca, dentro de las porciones acuáticas comprendidas en el Área de Protección.

En esa misma línea, ni la Secretaría de Desarrollo Social promovió ante las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca, el establecimiento de vedas para la flora y fauna de la zona y de aprovechamientos forestales, ni

tampoco la Secretaría de Pesca realizó estudios para determinar las épocas y zonas de veda para la pesa en dicha Área de Protección.

En la inteligencia de que al estar estrechamente relacionados tanto el Programa de Manejo como su Resumen, los argumentos plasmados en el presente concepto de violación se hacen extensivos a éste último.

En consecuencia lo procedente es que se declare la inconstitucionalidad del Programa Impugnado.

DÉCIMO CUARTO.- INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROGRAMA DE MANEJO IMPUGNADO POR INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.

El Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, contraviene lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Mexicana.

El Programa de Manejo impugnado adolece del requisito constitucional de adecuada fundamentación y de aplicación indebida de la ley, por lo siguiente:

Del análisis al Programa de Manejo, podemos advertir que en el Área de Protección se establecen las siguientes subzonas:

- I. **Subzona de Preservación Playas y Dunas Costeras de Isla Grande**, comprende una superficie total de **414.7606** hectáreas, conformada por un polígono.
- II. **Subzona de Preservación Playas de Punta Mosquito**, comprende una superficie total de **76.1358** hectáreas, conformada por un polígono.
- III. **Subzona de Preservación Humedales Isla Chica e Isla Grande**, comprende una superficie total de **7,450.2426** hectáreas, conformada por tres polígonos.
- IV. **Subzona de Preservación Laguna Conil**, comprende una superficie total de **8,384.8422** hectáreas, conformada por un polígono.
- V. **Subzona de Preservación Humedales Costeros**, comprende una superficie total de **11,183.4613** hectáreas, conformada por un polígono.
- VI. **Subzona de Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales Porción Marina**, comprende una superficie total de **61,826.5149** hectáreas, conformada por un polígono.
- VII. **Subzona de Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales Arrecife Los Cuevones**, comprende una superficie total de **941.6289** hectáreas, conformada por un polígono.
- VIII. **Subzona de Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales Franja Marina frente a Isla Grande**, comprende una superficie total de **4,997.8360** hectáreas, conformada por un polígono.
- IX. **Subzona de Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales Isla Grande**, comprende una superficie total de **1,154.0546** hectáreas, conformada por un polígono.
- X. **Subzona de Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales Laguna Conil**, comprende una superficie total de **20,904.9932** hectáreas, conformada por un polígono.

XI. Subzona de Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales Chiquilá Oeste, comprende una superficie total de **5,668.7052** hectáreas, conformada por un polígono.

XII. Subzona de Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales Fracturas de Holbox, comprende una superficie total de **30,042.3864** hectáreas, conformada por un polígono.

XIII. Subzona de Asentamientos Humanos Holbox, comprende una superficie total de **212.0833** hectáreas, conformada por un polígono.

XIV. Subzona de Asentamientos Humanos Chiquilá, comprende una superficie total de **707.3804** hectáreas, conformada por un polígono.

XV. Subzona de Recuperación La Ensenada, comprende una superficie total de **87.2246** hectáreas, conformada por un polígono.

Subzona de Preservación Playas y Dunas Costeras de Isla Grande

Esta Subzona comprende un polígono que se localiza al norte de la Isla Grande, ubicada al centro del Área de Protección de Flora y Fauna, contiene ecosistemas costeros que cubren una longitud de aproximadamente 22 kilómetros longitudinales y tiene una superficie de 414.7606 hectáreas. Está conformada por la playa que abarca tanto la zona federal marítimo terrestre como la duna costera adyacente; comprende desde un punto ubicado a 2.5 km al este de Punta Mosquito hasta el área conocida como Santa Paula, su anchura varía entre los 70 y 320 metros y presenta una pendiente poco pronunciada.

De manera enunciativa, ilustrativa más no limitativa se transcriben las actividades permitidas y no permitidas en la Subzona de Preservación Playas y Dunas Costeras Isla Grande y en la Subzona de Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales Isla Grande, mismas que se precisan en los siguientes cuadros:

Subzona de Preservación Playas y Dunas Costeras de Isla Grande	
Actividades permitidas	Actividades no permitidas
1. Actividades productivas de bajo impacto ambiental	1. Acuacultura
2. Colecta científica de ejemplares de la vida silvestre	2. Alimentar a los ejemplares o hacer ruidos intensos que alteren el comportamiento natural de las poblaciones de vida silvestre
3. Colecta científica de recursos biológico forestales	3. Alterar o destruir por cualquier medio o acción los sitios de alimentación, anidación, refugio o reproducción de las especies de vida silvestre
4. Construcción e instalación de infraestructura, para la conservación de las tortugas marinas como corrales y campamentos temporales	4. Alterar o fragmentar el hábitat de anidación de tortugas
5. Construcción, instalación y mantenimiento de infraestructura de comunicación (andadores y senderos) entre la Subzona de Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales Isla Grande y la Subzona de Aprovechamientos Sustentable de los Recursos Naturales Franja Marina frente a Isla Grande, y clubes de playa en aquellos sitios donde haya complejos ecoturísticos	5. Apertura de bancos de material y remoción o extracción de material mineral y pétreo
6. Educación ambiental	6. Apertura de brechas y caminos
7. Investigación científica y monitoreo del ambiente	7. Atracar vehículos, aparatos o equipos motorizados a propulsión
	8. Construcción de obra pública o privada, a excepción de andadores, senderos y de clubes de playa y de infraestructura de apoyo a las actividades de conservación de las tortugas marinas
	9. Dañar o apropiarse de cualquier sistema de boyeo, balizamiento o

	<p>riesgos de incendios</p> <p>9. Desechar, abandonar, arrojar, descargar, disponer finalmente, enterrar o verter residuos de cualquier tipo de material, incluyendo contenedores, recipientes, envases, bolsas, utensilios o cualquier otro elemento contaminante</p> <p>10. Encender fogatas</p> <p>11. Establecer campos de golf</p> <p>12. Establecer sitios de disposición final de residuos sólidos</p> <p>13. Introducir ejemplares o poblaciones exóticas incluyendo las invasoras, así como las especies que se tornen ferales tales como perros y gatos</p>

	<p>14. Introducir organismos genéticamente modificados</p> <p>15. Introducir recipientes o envases desechables o no biodegradables</p> <p>16. Modificar la línea de costa, la remoción o movimiento de dunas, así como rellenar, verter aguas residuales o talar zonas de manglares o humedales</p> <p>17. Remover, rellenar, trasplantar o realizar cualquier obra o actividad que afecte la integridad del ecosistema y su productividad, las zonas de anidación, refugio y reproducción de vida silvestre, las interacciones entre el manglar, la duna, la zona marítima adyacente o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos</p> <p>18. Tránsito de vehículos, salvo tipo carrito de golf</p> <p>19. Uso de explosivos</p> <p>20. Utilizar reflectores y lámparas dirigidos hacia la zona federal marítimo terrestre, salvo para actividades de inspección y vigilancia</p> <p>21. Verter o descargar contaminantes en el suelo, subsuelo y cualquier clase de corriente o depósito de agua</p>
--	---

De su estudio se desprende que en los cuadros de cada una de ellas se precisan las actividades permitidas y no permitidas, y llama especial atención la precisada con el número 6 como no permitida “Construcción de infraestructura, salvo la de servicios de apoyo; de instalaciones tipo palafitos para alojamiento de visitantes y apoyo a la operación del área natural protegida”.

Ahora bien, dentro de la Regla 3, del Capítulo I Disposiciones Generales del citado Programa de Manejo, en su fracción XII, define a las instalaciones tipo palafito para alojamiento de visitantes como:

XII. Instalaciones tipo palafito para alojamiento de visitantes. Infraestructura de bajo impacto ambiental sostenida sobre pilares o estacas y que funcionan como unidades destinadas al hospedaje de visitantes y el personal de apoyo operativo, integradas por cuartos y suites en cuyo caso se dispondrá de máximo un baño por cada uno, y en su caso, por la

disponibilidad de servicios complementarios como espacios sociales, restaurantes o piscinas.

Asimismo, en la Regla 76 del citado Programa de Manejo se establecen las modalidades y condicionantes para la construcción, operación y utilización de la infraestructura dentro de la Subzona de Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales Isla Grande:

Regla 76. La construcción, operación y utilización de la infraestructura dentro de la Subzona de Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales Isla Grande (SASRN-IG) deberá sujetarse a las disposiciones anteriores del presente Capítulo de Reglas Administrativas, así como a las siguientes:

I. Únicamente se podrá construir infraestructura pública o privada destinada al desarrollo de los servicios de apoyo; instalaciones tipo palafitos para alojamiento de visitantes incluyendo entre otros albercas, bares, restaurantes, amenidades, así como la provisión de servicios de agua potable y saneamiento; tratamiento de aguas residuales; manejo de residuos; lavandería; generación de electricidad; bodegas de carga y descarga de suministros, sin poder destinarse a usos habitacionales, de hospedaje o cualquiera otro que implique el establecimiento de instalaciones para el alojamiento del personal que presta apoyo a los servicios que se desarrollan en las subzonas. Esta infraestructura deberá estar equipada adecuadamente y servir como refugio en caso de fenómenos meteorológicos;

II. La infraestructura permitida en la SASRN-IG para prestar servicios de apoyo al turismo de bajo impacto ambiental deberá establecerse en una porción de terreno que no abarque más de tres hectáreas de la superficie total de cada desarrollo asociado a cada instalación tipo palafitos para alojamiento de visitantes;

III. Las obras de infraestructura deberán llevarse a cabo sin construir en los extremos o las colindancias entre predios, evitando la formación de conglomerados de construcciones;

IV. Para evitar la fragmentación del paisaje, la altura máxima de las construcciones no podrá exceder los ocho metros sobre el nivel medio de desplante de la construcción;

V. La delimitación de los predios únicamente podrá llevarse a cabo mediante cercos vivos y utilizando especies nativas del APFF Yum Balam, evitando la interrupción de corredores biológicos y el libre tránsito de fauna, y

VI. La infraestructura pública o privada destinada a la provisión de servicios para la conducción del suministro de energía eléctrica, agua potable, gas y saneamiento deberá ser subterránea, conforme a lo señalado en la Regla 69.

En ese mismo orden de ideas, en la Regla 79 del referido Programa de Manejo se establecen las características de las superficies y densidades que se deben cumplir para la construcción exclusivamente de instalaciones tipo palafitos para alojamiento de visitantes:

Regla 79. En las subzonas de Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales Franja Marina frente a Isla Grande y de Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales Isla Grande podrá construirse exclusivamente instalaciones tipo palafitos para alojamiento de visitantes, para lo cual se deberá contar con un mínimo de 600 metros de frente al Golfo de México – Mar Caribe en función de 0.16 palafitos por hectárea

(máximo 800 palafitos) respecto a la totalidad de Isla Grande, de los cuales se deberá ser el legítimo propietario o poseedor.

Por su parte el artículo 47 BIS, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente en 2018, dispone que para el establecimiento de las áreas naturales protegidas, se realizará una división y subdivisión que permita identificar y delimitar las porciones del territorio que la conforman, acorde con sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos, los cuales constituyen un esquema integral y dinámico, por lo que cuando se realice la delimitación territorial de las actividades en las áreas naturales protegidas, ésta se llevará a cabo a través de las zonas y sus respectivas subzonas, procediendo a su clasificación y las actividades y modalidades que se pueden ejercer en cada una de ellas.

Ahora bien, si se analiza todo el contenido del Decreto del 5 de junio de 1994 que declara Área Natural Protegida la región de Yum Balam, y la entonces vigente y aplicable Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no se desprende que establezca y regule la obligación que en las áreas naturales protegidas y en los programas de manejo que con relación a ellas se formulen, la división y subdivisión del territorio que la conforma se realice a través de subzonas con diferente clasificación y más aún con delimitación de superficie o polígono, actividades permitidas y no permitidas, así como restricciones que se deban cumplir, ni mucho menos imponer modalidades, limitantes, densidades y tipos de edificación y construcción en cada subzona.

En relación a lo anterior si el Decreto del 5 de junio de 1994 que declara ANP la región de Yum Balam, y la entonces vigente y aplicable Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no facultaba a que en el programa de manejo la división y subdivisión territorial de la zona, así como las actividades permitidas y no permitidas se establezcan en subzonas, su establecimiento vulnera flagrantemente dichos ordenamientos, y si la formulación del citado programa de manejo se realizó con la vigente Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, resulta que la misma está siendo aplicada en forma retroactiva en perjuicio de la parte actora (artículo 14, primer párrafo constitucional), dado que en la fecha en que se emitió el Decreto (1994) y el plazo que se confirió para la formulación del Programa de Manejo, no existían dichas figuras denominadas subzonas, por lo que limitar el uso, goce, posesión y restricción de la propiedad a la impetrante con dichas clasificaciones evidentemente que genera una vulneración a sus derechos fundamentales de fundamentación y de aplicación indebida de la ley.

La determinación de las autoridades emisoras del Programa de Manejo impugnado es violatoria del principio de fundamentación de los actos de autoridad y de aplicación indebida de la ley, ya que como ha quedado demostrado en el Decreto del 05 de junio de 1994 que declara Área Natural Protegida la región de Yum Balam, y la entonces vigente y aplicable Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no se encontraba regulada dichas subzonas y restricciones, situación que evidencia su inconstitucionalidad, al estar disponiendo limitantes sin contar con un sustento legal válido para ello, lo que contraviene lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la carta magna.

En la inteligencia de que al estar estrechamente relacionados tanto el Programa de Manejo como su Resumen, los argumentos plasmados en el presente concepto de violación se hacen extensivos a éste último.

En consecuencia lo procedente es que se declare la inconstitucionalidad del Programa Impugnado.

DÉCIMO QUINTO.- INCONSTITUCIONALIDAD DEL RESUMEN DEL PROGRAMA DE MANEJO IMPUGNADO.

El Resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 05 de octubre de 2018, es contrario a la Constitución Mexicana.

Del análisis a la publicación en el Diario Oficial de la Federación del citado Resumen del Programa de Manejo publicado en fecha 05 de octubre de 2018, podemos advertir que no se establece el funcionario o la persona que lo emitió, en ninguna parte de las 96 hojas que lo conforman.

En efecto, lo establecido en el Diario Oficial de la Federación constituye una simple publicación de un Resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, sin embargo, carece de un elemento esencial de validez de todo acto de autoridad en sede administrativa, como lo es el de contener el cargo, identidad o nombre y firma de del funcionario que lo emitió, para con ello generar certidumbre jurídica hacia los gobernados en el sentido de que la persona que lo suscribió se encuentra legalmente competente para emitirlo, es decir, constar en un escrito fundada su competencia en términos de lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Mexicana.

Constituye un requisito esencial de existencia del acto, relacionado con la voluntad y competencia de la autoridad que lo emite, de tal manera que si el documento carece del nombre, cargo y firma de la autoridad que lo emitió, éste acto es de todo inconstitucional al punto de que procede declarar su inexistencia y ser nulo, en razón de que no reúne los requisitos esenciales de existencia y validez de todo acto de autoridad.

En el caso concreto de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 05 de octubre de 2018 al Resumen del Programa de Manejo impugnado, se advierte que no contiene el nombre de la persona que lo emite ni tampoco su cargo y firma, requisito constitucional de fundamentación de la competencia y de existencia y validez que debe cumplir todo acto de autoridad, por lo que ante la ausencia de dichos requisitos lo torna en inconstitucional.

Época: Novena Época

Registro: 180023

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XX, Diciembre de 2004

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.15o.A.18 A

Página: 1277

ACTO ADMINISTRATIVO. SU AUTORÍA DEBE DETERMINARSE CON BASE EN EL ANÁLISIS DE TODOS LOS ELEMENTOS DEL DOCUMENTO EN EL QUE CONSTE, PERO FUNDAMENTALMENTE CON LA PARTE RELATIVA A LA IDENTIDAD Y FIRMA DEL FUNCIONARIO EMISOR.

De la interpretación relacionada de los artículos 3o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 38 del Código Fiscal de la Federación, se advierte que los actos administrativos que deban notificarse deben cumplir, entre otros, con los siguientes requisitos: 1. Ser expedidos por el órgano competente a través de servidor público; 2. Adoptar la forma escrita que contenga el fundamento legal de las atribuciones de

la autoridad para actuar en la manera y términos propuestos; y, **3. Contener en el texto del propio acto, por regla general, el señalamiento de la autoridad que lo emite, así como su firma autógrafa.** Además, se evidencia que el requisito de fundamentación del acto administrativo, traducido en la constatación por escrito de la designación de la autoridad y en **la firma del funcionario emisor, atiende a la necesidad de establecer el cargo de la autoridad emisora, con la finalidad de dar a conocer al gobernado el carácter con el que el funcionario público suscribe el documento correspondiente y para que así esté en aptitud de examinar si su actuación se encuentra dentro de su ámbito de competencia. La especificación del cargo de la autoridad emisora o, en su caso, signante del acto de autoridad, debe atender al cuerpo del propio documento, pero fundamentalmente, a la parte en que conste la firma y nombre del funcionario, pues no debe olvidarse que la firma (como signo distintivo) expresa la voluntariedad del sujeto del acto jurídico para suscribir el documento y aceptar las declaraciones ahí plasmadas.** Por tanto, aun cuando exista en el encabezado del propio documento una denominación diferente al cargo que obra en la parte final en el que está la firma del funcionario público emisor, no es dable especificar que el signante es el que obre en el encabezado, ni aun como consecuencia de interpretación, cuando exista claridad con la que se expone tal circunstancia en la parte de la firma; por ende, tomando en consideración la presunción de validez de la que gozan los actos administrativos en términos de lo dispuesto en el artículo 8o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, debe concluirse que el funcionario emisor del acto, es quien lo firma, salvo prueba en contrario.

DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 66/2004. Administrador Local Jurídico del Norte del Distrito Federal. 6 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

Revisión fiscal 77/2004. Administrador Local Jurídico del Norte del Distrito Federal. 14 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Cuauhtémoc Carlock Sánchez. Secretaria: María Elena Borunda Placencia.

Ante la ausencia del nombre, cargo y firma del funcionario que emitió el Resumen del Programa de Manejo impugnado, no se expresa su voluntad del sujeto del acto jurídico para emitir el documento, circunstancia por la cual el citado documento es completamente inconstitucional al adolecer de dicho requisito que todo acto de autoridad debe cumplir de fundamentación, existencia y validez, siendo violatorio de la garantía de seguridad jurídica establecida en el artículo 14 de la Constitución Mexicana.

En la inteligencia de que al estar estrechamente relacionados tanto el Programa de Manejo como su Resumen, los argumentos plasmados en el presente concepto de violación se hacen extensivos a dicho Programa.

DÉCIMO SEXTO.- INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROGRAMA DE MANEJO POR TRANSGREDIR LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA.

El Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, contraviene lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Mexicana.

El Programa de Manejo impugnado adolece del requisito constitucional de la garantía de seguridad jurídica consistente en cumplir con las formalidades del procedimiento conforme a la ley expedida con anterioridad al hecho.

Como se ha venido mencionando en fecha 05 de octubre de 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, en términos de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 66 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente en 2018.

No obstante dicha publicación del Resumen, el Programa de Manejo en comento debe ser publicado íntegramente, ya que del análisis que al resumen podemos advertir que contiene lineamientos, actividades reguladas, disposiciones en materia de preservación, aplicación de densidades, tipos de usos, clasificación de construcciones y materiales que imperan en determinadas zonas y subzonas de toda un área natural protegida en cuyo territorio se localizan comunidades, lotes o parcelas y en consecuencia propietarios, poseedores o ejidatarios a los cuales les resulta aplicable.

Es decir, dicho Plan de Manejo constituye una disposición administrativa que reúne las características de una norma en cuanto a ser abstracta, general e impersonal, motivo por el cual no obstante lo dispuesto en el citado último párrafo del artículo 66 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente en 2018, de conformidad con los artículos 3º y 4º del Código Civil Federal para que tenga obligatoriedad y surta sus efectos legales es necesario que se publique en el Diario Oficial de la Federación.

A efectos de una mejor exposición sirvo transcribir el contenido de dichos numerales:

Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente en 2018.

ARTÍCULO 66.- El programa de manejo de las áreas naturales protegidas deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

I a VII...

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

Código Civil Federal

Artículo 3o.- Las leyes, reglamentos, circulares **o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.** En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Artículo 4o.- Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.

En las relacionadas circunstancias la falta de publicación íntegra y/o completa del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, genera que violente las formalidades esenciales del Código Civil Federal en los artículos antes mencionados y en consecuencia provoca que no sea de observancia general ni éste ni tampoco su Resumen, en contravención a lo tutelado en el artículo 14 de la Constitución Mexicana.

El referido artículo 66, último párrafo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente en 2018, deja en un completo estado de incertidumbre jurídica al particular al solamente establecer que únicamente se publicará un resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida, ya que como se ha venido precisando en el presente concepto de violación, en términos de los artículos 3° y 4° del Código Civil Federal para la debida observancia general, obligación y entrada en vigor de una disposición administrativa de carácter general como lo es el citado Programa de Manejo, es imperativo legal el estar íntegramente publicado en el Diario Oficial de la Federación, por lo que dicho dispositivo no respeta lo establecido en el artículo 14 de la Constitución Mexicana.

DÉCIMO SÉPTIMO.- INCOMPETENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PARA EXPEDIR EL PROGRAMA DE MANEJO, E INDEBIDA MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DEL ACUERDO POR EL CUAL SE DA A CONOCER EL RESUMEN DEL PROGRAMA DE MANEJO.

El Programa de Manejo impugnado fue expedido por autoridad incompetente, siendo violatorio de lo dispuesto en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

En el Acuerdo por el que se da a conocer el resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, de fecha 28 de septiembre de 2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 05 de octubre de 2018, señala en su apartado de Considerando, *Que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en términos de lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ha concluido la elaboración del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con el carácter de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, en el Estado de Quintana Roo, creada mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1994.*

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 65 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, establece que corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales la formulación del Programa de Manejo, es decir, corresponde a dicha autoridad su expedición, no así a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas:

ARTICULO 65.- La Secretaría formulará, dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el Diario Oficial de la Federación, el programa de manejo del área natural protegida de que se trate, dando participación a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos, a las demás dependencias

competentes, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en su caso, así como a organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas.

Una vez establecida un área natural protegida de competencia federal, la Secretaría deberá designar al Director del área de que se trate, quien será responsable de coordinar la formulación, ejecución y evaluación del programa de manejo correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las disposiciones que de ella se deriven.

A su vez, el artículo 66 de Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente que se cita como fundamento legal en el Acuerdo por el que se da a conocer el resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, al señalar que fue la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas la autoridad que elaboró y por tanto expidió el Programa de Manejo, en ningún momento le otorga dicha facultad a la Comisión:

ARTÍCULO 66.- El programa de manejo de las áreas naturales protegidas deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

I. La descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida, en el contexto nacional, regional y local, así como el análisis de la situación que guarda la tenencia de la tierra en la superficie respectiva;

II. Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, estableciendo su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales correspondientes. Dichas acciones comprenderán, entre otras las siguientes: de investigación y educación ambientales, de protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la flora y la fauna, para el desarrollo de actividades recreativas, turísticas, obras de infraestructura y demás actividades productivas, de financiamiento para la administración del área, de prevención y control de contingencias, de vigilancia y las demás que por las características propias del área natural protegida se requieran;

III. La forma en que se organizará la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable;

IV. Los objetivos específicos del área natural protegida;

V. La referencia a las normas oficiales mexicanas aplicables a todas y cada una de las actividades a que esté sujeta el área;

VI. Los inventarios biológicos existentes y los que se prevea realizar, y

VII. Las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el área natural protegida de que se trate.

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

Como se puede observar, el citado artículo 66 de la Ley en ningún momento otorga competencia a la Comisión Nacional de Áreas Protegidas para la formulación y expedición de los Programas de Manejo.

Asimismo, el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, en cuanto a la formulación de los programas de manejo, establece en el apartado respectivo, lo siguiente:

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

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

- I. Los habitantes, propietarios y poseedores de los predios que conforman el área respectiva;
- II. Dependencias de la Administración Pública Federal que, por su competencia, pudieran aportar elementos al programa;
- III. Los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, en su caso, y
- IV. Las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas.

Como se puede observar, el Reglamento tampoco otorga facultades a la Comisión Nacional de Áreas Protegidas para la formulación y expedición del Programa de Manejo, sino que dicha atribución es a favor de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, resultando en consecuencia que el Programa de Manejo fue emitido por autoridad incompetente, resultando en la existencia de un acto privativo de autoridad emitido por autoridad que carece de las facultades y atribuciones legales para ello.

Asimismo, y con independencia de la autoridad que hubiere emitido el Programa de Manejo, es evidente la indebida fundamentación y motivación del Acuerdo por el cual se da a conocer el resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, de fecha 28 de septiembre de 2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 05 de octubre de 2018, al señalar que el programa de manejo fue elaborado por la Comisión Nacional de Áreas Protegidas con base en el artículo 66 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente.

DÉCIMO OCTAVO.- INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROGRAMA DE MANEJO POR EMITIRSE EN CONTRAVENCIÓN A LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO.

El Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, contraviene lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Mexicana.

El Programa de Manejo impugnado adolece del requisito constitucional de la garantía de seguridad jurídica consistente en cumplir con las formalidades del procedimiento conforme a la ley expedida con anterioridad al hecho.

El Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas establece en su artículo 17 que para el manejo y administración de las áreas naturales protegidas se podrán instaurar Consejos Asesores, que tendrán por objeto asesorar y apoyar a los directores de las áreas protegidas.

Por su parte el diverso 18 del Reglamento en cita, dispone como atribuciones del citado Consejo Asesor en su fracción II, la de participar en la elaboración del programa de manejo del área natural protegida y, en la evaluación de su aplicación.

Es el caso de que para el Área de Protección de Flora y Fauna, la región conocida como Yum Balam, se estableció un Consejo Asesor conformado por varios integrantes de la citada región y comunidad, especialistas e incluso por la propia autoridad ambiental Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisiona Nacional de Áreas Naturales Protegidas, teniendo una participación importante, generando propuestas en beneficio de la comunidad y de la zona, sin embargo, es evidente que no fueron tomadas en consideración, y las autoridades emisoras jamás dieron una explicación de las razones por las cuales no se consideró al citado Consejo Asesor en la emisión del referido Programa de Manejo, el cual fue formulado en una forma arbitraria y caprichosa y en abierta contravención a las formalidades previstas en los citados numerales.

En las relacionadas circunstancias lo procedente es que se declare la inconstitucionalidad del Programa Impugnado.

DÉCIMO NOVENO.- INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROGRAMA DE MANEJO POR INADECUADA FUNDAMENTACIÓN Y APLICACIÓN RETROACTIVA DE LEYES.

El Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, contraviene lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Mexicana.

El citado Programa de Manejo impugnado adolece del requisito constitucional de la garantía de seguridad jurídica consistente en cumplir con las formalidades del procedimiento conforme a la ley expedida con anterioridad al hecho, así como inadecuada fundamentación y aplicación retroactiva en perjuicio de la Actora.

A.- Los artículos 49, 50, 51, 53 y 54 del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, se encuentran contenidos en el Capítulo II denominado De las Declaratorias de Áreas Naturales Protegidas, motivo por el cual los supuestos normativos que en dichos preceptos se regulan son aplicables para el caso de las declaratorias de las áreas naturales protegidas.

Del análisis a los citados preceptos podemos advertir que establecen lineamientos para la subdivisión, delimitación territorial de las actividades en base a zonas y subzonas, estableciendo una clasificación. Asimismo, el tipo de uso, el aprovechamiento, desarrollo, recreación, esparcimiento, cuidado especial, entre otros, sin embargo, dicha división, clasificación y modalidades debe establecerse en la declaratoria de área natural protegida que al efecto se emita.

Como ha quedado precisado previamente, la declaratoria para el caso Yum Balam, fue emitida desde el año de 1994 y de su análisis, así como de la entonces vigente y aplicable Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, NO establecía y regulaba la figura de división y subdivisión del territorio de la citada área natural por zonas y subzonas, y menos aún establecía las condicionantes y

restricciones antes mencionadas, motivo por el que resulta claro que por una parte el Programa de Manejo no cumple con las formalidades esenciales del procedimiento establecidas en los numerales en comento, y por la otra incurre en una inadecuada fundamentación en sus actos de autoridad, toda vez que como ha quedado demostrado en el presente argumento, dichos dispositivos no aplican para la formulación de los Programas de Manejo, sino para las declaratorias de áreas naturales protegidas, ya que se contienen en el citado Capítulo II, pero no obstante que sean aplicables para dichas declaratorias, en el caso específico no pueden ser aplicados en forma retroactiva para el caso de la declaratoria de 1994, ya que se insiste en esa época ni la declaratoria ni la Ley establecían esa división y subdivisión en zonas y subzonas, y tampoco las restricciones contenidas en el referido Programa de Manejo.

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.

CAPÍTULO II DE LAS DECLARATORIAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.

Artículo 49.- Para el cumplimiento de los objetivos previstos en la Ley, en relación al establecimiento y manejo de las áreas naturales protegidas, se realizará una subdivisión que permita identificar y delimitar las porciones del territorio que la conforman, acorde con sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos, los cuales constituyen un esquema integral y dinámico, por lo que cuando se realice la delimitación territorial de las actividades en las áreas naturales protegidas, ésta se llevará a cabo a través de las siguientes zonas y sus respectivas subzonas, de acuerdo a su categoría de manejo:

I. Las zonas núcleo, que tendrán como principal objetivo la preservación de los ecosistemas a mediano y largo plazo, y que podrán estar conformadas por las siguientes subzonas:

a) De protección: Aquellas superficies dentro del área natural protegida, que han sufrido muy poca alteración, así como ecosistemas relevantes o frágiles y fenómenos naturales, que requieren de un cuidado especial para asegurar su conservación a largo plazo, y

b) De uso restringido: Aquellas superficies en buen estado de conservación donde se busca mantener las condiciones actuales de los ecosistemas, e incluso mejorarlas en los sitios que así se requieran, y en las 13 que se podrán realizar excepcionalmente actividades de aprovechamiento que no modifiquen los ecosistemas y que se encuentren sujetas a estrictas medidas de control.

II. Las zonas de amortiguamiento, tendrán como función principal orientar a que las actividades de aprovechamiento, que ahí se lleven a cabo, se conduzcan hacia el desarrollo sustentable, creando al mismo tiempo las condiciones necesarias para lograr la conservación de los ecosistemas de ésta a largo plazo, y podrán estar conformadas básicamente por las siguientes subzonas:

- a) De uso tradicional: Aquellas superficies en donde los recursos naturales han sido aprovechados de manera tradicional y continua, sin ocasionar alteraciones significativas en el ecosistema. Están relacionadas particularmente con la satisfacción de las necesidades socioeconómicas y culturales de los habitantes del área protegida;
- b) De aprovechamiento sustentable de los recursos naturales: Aquellas superficies en las que los recursos naturales pueden ser aprovechados, y que, por motivos de uso y conservación de sus ecosistemas a largo plazo, es necesario que todas las actividades productivas se efectúen bajo esquemas de aprovechamiento sustentable;
- c) De aprovechamiento sustentable de agroecosistemas: Aquellas superficies con usos agrícolas y pecuarios actuales;
- d) De aprovechamiento especial: Aquellas superficies generalmente de extensión reducida, con presencia de recursos naturales que son esenciales para el desarrollo social, y que deben ser explotadas sin deteriorar el ecosistema, modificar el paisaje de forma sustancial, ni causar impactos ambientales irreversibles en los elementos naturales que conforman;
- e) De uso público: Aquellas superficies que presentan atractivos naturales para la realización de actividades de recreación y esparcimiento, en donde es posible mantener concentraciones de visitantes, en los límites que se determinen con base en la capacidad de carga de los ecosistemas;
- f) De asentamientos humanos: En aquellas superficies donde se ha llevado a cabo una modificación sustancial o desaparición de los ecosistemas originales, debido al desarrollo de asentamientos humanos, previos a la declaratoria del área protegida, y
- g) De recuperación: Aquellas superficies en las que los recursos naturales han resultado severamente alterados o modificados, y que serán objeto de programas de recuperación y rehabilitación.

Artículo 50.- En las áreas naturales protegidas, podrán establecerse una o más zonas núcleo y de amortiguamiento, según sea el caso, las cuales a su vez, podrán estar conformadas por distintas subzonas, de acuerdo a la categoría de manejo que se les asigne.

Artículo 51.- En las reservas de la biosfera, en las áreas de protección de recursos naturales y en las áreas de protección de flora y fauna, se podrán establecer todas las subzonas.

Artículo 53.- Las subzonas destinadas a la protección tendrán por objeto mantener las condiciones de los ecosistemas representativos de las áreas, así como la continuidad de sus procesos ecológicos y el germoplasma que en ellos se contiene. Estas subzonas podrán establecerse en aquellas superficies que:

- I. No hayan sido significativamente alteradas por la acción del hombre;
- II. Contengan elementos de ecosistemas únicos o frágiles, o sean el escenario de fenómenos naturales que requieren una protección integral, y

III. Sean propicias para el desarrollo, reintroducción, alimentación y reproducción de poblaciones de vida silvestre, residentes o migratorias, incluyendo especies en riesgo. En las subzonas de protección, sólo se permitirá realizar actividades de monitoreo del ambiente, de investigación científica que no implique la extracción o el traslado de especímenes, ni la modificación de los hábitats.

Artículo 54.- Para mantener o mejorar las condiciones de los ecosistemas podrán delimitarse subzonas de uso restringido, en aquellas porciones representadas por ecosistemas que mantienen condiciones estables y en donde existen poblaciones de vida silvestre, incluyendo especies consideradas en riesgo por las normas oficiales mexicanas.

En estas subzonas sólo se permitirá:

- I. La investigación científica y el monitoreo del ambiente;
- II. Las actividades de educación ambiental y turismo de bajo impacto ambiental que no impliquen modificación de las características o condiciones originales;
- III. La construcción de instalaciones de apoyo, exclusivamente para la investigación científica y monitoreo del ambiente, y
- IV. Excepcionalmente la realización de actividades de aprovechamiento que no modifiquen los ecosistemas.

Como ha quedado demostrado si en el contenido del Programa de Manejo se establece la división y subdivisión en zonas y subzonas, y demás restricciones, el mismo atenta contra el principio de retroactividad previsto en el artículo 14 de la Constitución Mexicana, dado que ni el Decreto de 1994 ni tampoco la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente en esa época, establecían dichas modalidades, lo que se traduce en una inadecuada fundamentación y motivación, ausencia de facultades, violación al debido procedimiento, aplicación indebida de la norma, no aplicación de la norma debida, retroactividad en perjuicio de la Actora, en términos del artículo 14 y 16 de la Constitución Mexicana.

B.- De la misma manera en la elaboración del Programa de Manejo impugnado, no se respetó lo dispuesto por el artículo 73 del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, ello en razón de que NO se promovió la participación de los habitantes, propietarios y poseedores de los predios; de los gobiernos estatales y municipales, así como de las organizaciones sociales, públicas o privadas y demás personas interesadas.

Ahora bien, del análisis al Resumen del Programa de Manejo no se advierte la promoción de la participación en su formulación de las citadas personas, entidades y sectores de la sociedad, circunstancia que demuestra que su aprobación es apartada a las formalidades de ley establecidas en específico en el artículo 73 del Reglamento en comento, mismo que cito a continuación:

Artículo 73.- En la formulación del programa de manejo se deberá promover la participación de: I. Los habitantes, propietarios y poseedores de los predios que conforman el área respectiva; II. Dependencias de la Administración Pública Federal que, por su competencia, pudieran aportar elementos al programa; III. Los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, en su caso, y IV. Las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas.

Esta circunstancia genera una inadecuada fundamentación y motivación, ausencia de facultades, violación al debido procedimiento, aplicación indebida de la norma, no aplicación de la norma debida, retroactividad en perjuicio de la Actora, en términos del artículo 14 y 16 de la Constitución Mexicana.

C.- El Programa de Manejo no cumple con las formalidades establecidas en el artículo 74 del citado Reglamento, dispositivo el cual establece que un programa de manejo debe contener lo estipulado en el artículo 66 de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en razón de lo siguiente:

No contiene lo señalado en el citado artículo 66 de la Ley, consistente en:

- I. La descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida, en el contexto nacional, regional y local, así como el análisis de la situación que guarda la tenencia de la tierra en la superficie respectiva;
- II. Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, estableciendo su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales correspondientes. Dichas acciones comprenderán, entre otras las siguientes: de investigación y educación ambientales, de protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la flora y la fauna, para el desarrollo de actividades recreativas, turísticas, obras de infraestructura y demás actividades productivas, de financiamiento para la administración del área, de prevención y control de contingencias, de vigilancia y las demás que por las características propias del área natural protegida se requieran;
- III. La forma en que se organizará la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable;
- IV. Los objetivos específicos del área natural protegida;
- V. La referencia a las normas oficiales mexicanas aplicables a todas y cada una de las actividades a que esté sujeta el área;
- VI. Los inventarios biológicos existentes y los que se prevea realizar, y
- VII. Las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el área natural protegida de que se trate.

Como se ha venido señalando, en el caso concreto la delimitación, extensión y ubicación de las subzonas no es factible de ser establecido para el caso del área natural protegida Yum Balam, dado que éstas deben encontrarse previstas en la declaratoria, situación que se insiste no acontece, motivo por el cual el Programa de Manejo al establecerlas contraviene con lo dispuesto en el segundo párrafo del citado ordenamiento del Reglamento y más aún lo previsto en la Ley y en la declaratoria correspondiente, lo que se traduce en una franca violación a una inadecuada fundamentación y motivación, ausencia de facultades, violación al debido procedimiento, aplicación indebida de la norma, no aplicación de la norma debida, retroactividad en perjuicio de la Actora, en términos del artículo 14 y 16 de la Constitución Mexicana.

Se procede a la transcripción de dicho numeral:

Artículo 74.- El programa de manejo de cada área natural protegida, deberá contener lo señalado por el artículo 66 de la Ley, así como la especificación de las densidades, intensidades, condicionantes y modalidades a que se sujetarán las obras y actividades que se vienen realizando en las mismas, en términos de lo establecido en la Ley, el presente Reglamento, el decreto de creación del área natural protegida de que se trate, y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables. En dicho programa se deberá determinar la extensión y delimitación de la zona de influencia del área protegida respectiva.

Además el programa de manejo contendrá la delimitación, extensión y ubicación de las subzonas que se señalen en la declaratoria. La Secretaría deberá promover que las actividades que realicen los particulares se ajusten a los objetivos de dichas subzonas.

Se insiste conforme a la Ley y el Reglamento en comento, la subzonas se deben establecer en la Declaratoria de ANP y no en el Programa de Manejo.

La declaratoria de área natural protegida debe ser emitida por el titular del ejecutivo, por lo que ninguna otra autoridad tiene competencia para emitir dicha declaratoria, por lo tanto ninguna otra autoridad puede determinar las subzonas en las que se divida un área natural protegida, por lo que en el caso concreto los actos emitidos violan la ley e incurrir en falta de competencia de la autoridad que determinó las subzonas en el Programa de Manejo impugnado.

D.- Similar circunstancia acontece en la emisión del Programa de Manejo, al no respetarse lo dispuesto en el artículo 76, fracción V del citado Reglamento, en el sentido de que la delimitación, extensión y ubicación de las zonas y subzonas son las establecidas en la declaratoria de área natural protegida, y no las arbitraria y unilateralmente contenidas en el citado Programa de Manejo, lo cual atenta contra lo previsto en dicho numeral y lo regulado y determinado en la declaratoria, en el sentido de que en la referida área NO se contempla la figura de zonas y subzonas para la delimitación, extensión, ubicación, así como actividades permitidas y no permitidas, y demás restricciones, ya que dar como válidas dichas cuestiones implica una inadecuada fundamentación y motivación, ausencia de facultades, violación al debido procedimiento, aplicación indebida de la norma, no aplicación de la norma debida, retroactividad en perjuicio de la Actora, en términos del artículo 14 y 16 de la Constitución Mexicana.

Cito el referido precepto en la parte que aquí interesa:

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

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

En efecto, la remisión que dicho dispositivo hace en el sentido de que las zonas y subzonas son las señaladas en la declaratoria, en el sentido de que si en la declaratoria de 1994 no se establece dicha clasificación en zonas y subzonas, el Programa de Manejo no debe contenerlas, ya que no puede ir más allá de lo que la declaratoria dispone, situación que en el caso del Programa de Manejo no se respeta, lo que constituye una violación a la formalidades de la ley, así como una

inadecuada fundamentación y motivación por violación al Decreto de 1994 y a la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

VIGÉSIMO.- INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE MANEJO, EL ACUERDO Y SU ANEXO POR EL QUE SE DA A CONOCER.

El Programa de Manejo, así como el Acuerdo y Anexo por el que se da a conocer, de fecha 28 de septiembre de 2018, carecen de la debida fundamentación, toda vez que citan como fundamento diversos Convenios y Convenciones, señalando dentro del apartado de Introducción de las REGLAS ADMINISTRATIVAS lo siguiente:

En este tenor, el Programa de Manejo y las presentes Reglas Administrativas se basan, desarrollan y complementan con el marco jurídico establecido por diversos tratados internacionales debidamente suscritos, ratificados y publicados por el Estado Mexicano, de conformidad con la Constitución, como son los siguientes instrumentos, aplicables a la protección del área natural protegida:

Convenio sobre la Diversidad Biológica

Sus objetivos incluyen la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes (Artículo 1o.). El Convenio define las áreas protegidas como aquellas definidas geográficamente que hayan sido designadas o reguladas y administradas a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación. También establece diversas medidas para la conservación in situ de la diversidad biológica, entendida como “la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas” (Artículo 2o.).

En relación con la vinculación del Programa de Manejo y las presentes Reglas Administrativas, con las medidas generales para la conservación y el aprovechamiento sustentable de la diversidad biológica previstas por el artículo 6o. del Convenio, las partes contratantes, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares han asumido el compromiso de elaborar planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

Asimismo, el Programa de Manejo y sus presentes Reglas Administrativas, responden a los compromisos asumidos bajo el Artículo 8 del Convenio, en relación a las medidas de conservación in situ, conforme a los cuales, cada Parte, en la medida de lo posible y según proceda:

Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;

Cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;

Reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible;

Promoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales;

Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar su protección;

Rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación, y

Establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

El objetivo último de la Convención es lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible (Artículo 2).

Las áreas naturales protegidas contribuyen a alcanzar el objetivo de la Convención, protegiendo los ecosistemas para permitir su adaptación natural al cambio climático, así como los sumideros nacionales de carbono, entendidos como cualquier proceso, actividad o mecanismo que absorbe un gas de efecto invernadero, un aerosol o un precursor de un gas de efecto invernadero de la atmósfera (Artículo 1.8).

Las Partes de la Convención han asumido compromisos para promover la gestión sostenible y promover y apoyar con su cooperación la conservación y el reforzamiento, según proceda, de los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, inclusive la biomasa, los bosques y los océanos, así como otros ecosistemas terrestres, costeros y marinos (Artículo 4.1.d).

Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar)

Conforme al Artículo 1, la Convención considera humedales a aquellas extensiones de marismas, pantanos, turberas o aguas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluyendo las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de 6 m. Las aves acuáticas son aquellas que, ecológicamente, dependen de las zonas húmedas.

El Artículo 4.1 de la Convención de Ramsar establece el compromiso de las Partes de fomentar la conservación de las zonas húmedas y de las aves acuáticas creando reservas naturales en los humedales, estén o no inscritos en la Lista del mismo Convenio, así como atender de manera adecuada su manejo y cuidado. El artículo 4.4. prevé también que las Partes se esforzarán, mediante su gestión, en aumentar las poblaciones de aves acuáticas en los humedales adecuados.

En este sentido, el Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam alberga humedales costeros con especies como mangle rojo (*Rhizophora mangle*), mangle negro (*Avicennia germinans*), mangle blanco (*Laguncularia racemosa*) y mangle botoncillo (*Conocarpus erectus*), especies en categoría de amenazada dentro de la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, Protección ambiental-Especies nativas de

México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo. Estos humedales constituyen el principal sistema filtrador de nutrientes y sustenta las cadenas tróficas cercanas a la costa, es un estabilizador de la línea de costa que reduce el oleaje y las corrientes, posee gran valor estético y atractivo turístico.

La existencia de diversos canales con profundidades menores a 1.50 metros proporcionan condiciones ideales para la presencia de poblaciones importantes de cocodrilo de pantano, cocodrilo Moreleti, lagarto, lagarto de pantano, lagarto negro (*Crocodylus moreletii*) y cocodrilo de río, cocodrilo americano (*Crocodylus acutus*) especies sujetas a protección especial conforme a la Norma Oficial Mexicana señalada en el párrafo anterior, lo cual demuestra que los ecosistemas de manglar presentes en el área natural protegida proporcionan el hábitat adecuado para diferentes especies tanto de flora como de fauna.

Es por lo anterior que con el establecimiento del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam se da cumplimiento a los objetivos de la Convención en cita por lo que la subzonificación, identificación de actividades permitidas, así como las reglas administrativas del presente Programa de Manejo para aquellas subzonas en donde se localicen ecosistemas de manglar, serán congruentes con los objetivos internacionales de protección de este tipo de ecosistemas.

Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas

Su objetivo es promover la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas y de los hábitats de los cuales dependen, basándose en los datos científicos más fidedignos disponibles y considerando las características ambientales, socioeconómicas y culturales de las Partes (Artículo II).

Las Partes de la Convención deberán adoptar medidas apropiadas y necesarias, de conformidad con el derecho internacional y sobre la base de los datos científicos más fidedignos disponibles, para la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas y de sus hábitats. Algunas de dichas medidas, a cuyo cumplimiento contribuye el presente Programa de Manejo, incluyen las siguientes (Artículo IV):

- a) En la medida de lo posible, la restricción de las actividades humanas que puedan afectar gravemente a las tortugas marinas, sobre todo durante los periodos de reproducción, incubación y migración.
- b) La protección, conservación y, según proceda, la restauración del hábitat y de los lugares de desove de las tortugas marinas, así como el establecimiento de las limitaciones que sean necesarias en cuanto a la utilización de esas zonas mediante, entre otras cosas, la designación de áreas protegidas.
- c) El fomento de la investigación científica relacionada con las tortugas marinas, con sus hábitats y con otros aspectos pertinentes, que genere información fidedigna y útil para la adopción de las medidas referidas en la propia Convención.
- d) La promoción de la educación ambiental y la difusión de información, con miras a estimular la participación de las instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y del público en general, en particular de las comunidades involucradas en la protección, conservación y

recuperación de las poblaciones de tortugas marinas y de sus hábitats.

En cumplimiento a estos objetivos internacionales de protección para las tortugas marinas, el Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, definió entre sus objetivos de protección a las especies de tortugas marinas, tales como tortuga de carey (*Eretmochelys imbricata*), tortuga marina verde del Atlántico, tortuga blanca (*Chelonia mydas*), tortuga marina caguama (*Caretta caretta*) especies en categoría de en peligro de extinción de acuerdo a la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010 que tienen como sitio de anidación principalmente las playas ubicadas en la Subzonas de Preservación Playas y Dunas Costeras de Isla Grande, así como la Subzona de Preservación Playas de Punta Mosquito, por lo que la identificación de actividades permitidas y las reglas administrativas específicas para la protección de estos quelonios en el presente Programa de Manejo son compatibles con la Convención en cita.

Ahora bien, como se puede observar de la lectura del apartado transcrito, no se expresan los datos de identificación de dichos convenios y convenciones, a saber: quiénes son los países signatarios, su fecha de celebración, la fecha de ratificación o aprobación por parte del Senado en términos del artículo 76, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La omisión de señalar los datos e información necesaria para la identificación de estos convenios y convenciones, constituye una indebida fundamentación y motivación tanto del Acuerdo y su Anexo por el que se da a conocer el resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, de fecha 28 de septiembre de 2018, como del mismo Programa de Manejo, incidiendo negativamente en la certeza y seguridad jurídica que deben revestir todos los actos privativos de autoridad.

De acuerdo a lo anterior y ante la evidente vulneración al requisito de adecuada fundamentación y motivación de los actos impugnado, lo procedente es que se declare su inconstitucionalidad.

VIGÉSIMO PRIMERO.- INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE MANEJO, EL ACUERDO Y SU ANEXO POR EL QUE SE DA A CONOCER EL RESUMEN DEL PROGRAMA DE MANEJO.

El Programa de Manejo, así como el Acuerdo y su Anexo por el que se da a conocer, carecen de la debida fundamentación, toda vez que se basa en disposiciones jurídicas contenidas en el Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, sin que especifique el articulado concreto que aplicó en la emisión de los actos. Esta circunstancia se advierte de la lectura del apartado *Legislación Nacional* en la *Introducción* de las **REGLAS ADMINISTRATIVAS**, cuya parte relativa señala textualmente:

Asimismo, el presente Programa de Manejo se sustenta en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, principalmente en los artículos, 44, 47 BIS, 47 BIS 1, 54, 66, fracción VII, los correlativos de su Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas, así como lo previsto en el Decreto por el que se declara como área natural protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam, ubicada en el municipio de Lázaro

Cárdenas, estado de Quintana Roo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1994.

(El subrayado es nuestro)

Como se advierte claramente, la autoridad fue omisa en indicar cuáles son los artículos del Reglamento que aplicó para la formulación y la emisión del Programa, siendo que el gobernado no tiene obligación de saber por sí mismo cuáles son los artículos correlativos a los aplicados del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, lo que a todas luces constituye la indebida fundamentación legal, por omisión en la cita de los preceptos legales específicos aplicados.

De acuerdo a lo anterior y ante la evidente vulneración al requisito de adecuada fundamentación de los actos de autoridad impugnados, lo procedente es que se declare su inconstitucionalidad.

VIGÉSIMO SEGUNDO.- INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROGRAMA DE MANEJO POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

El Programa de Manejo y en consecuencia, el Acuerdo por el que se da a conocer el Resumen del Programa de Manejo impugnados, contravienen lo dispuesto en los artículos 87 y 88 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, violando el principio constitucional de legalidad previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Mexicana, excediéndose la autoridad en sus facultades al imponer más limitaciones, restricciones y prohibiciones que las legalmente permitidas en los términos del Reglamento de la Ley, por las siguientes razones:

El artículo 87 del Reglamento en comento, señala la posibilidad de imponer ciertas prohibiciones, a menos de que se cuente con la autorización respectiva. Como se puede observar, las prohibiciones que se pueden imponer no son absolutas, es decir, la realización de la actividad prohibida queda condicionada a la obtención de la autorización correspondiente, en los términos y conforme al procedimiento previsto en el **capítulo III Del Procedimiento para la obtención de las autorizaciones**, del Reglamento en cuestión, que se integra por los artículos 89 a 104. Para mayor claridad, se transcribe a continuación el artículo 87 del Reglamento:

Artículo 87.- De acuerdo con la declaratoria podrán establecerse las siguientes prohibiciones, salvo que se cuente con la autorización respectiva:

- I.- Cambiar el uso del suelo de superficies que mantengan ecosistemas originales;
- II.- Molestar, capturar, remover, extraer, retener o apropiarse de vida silvestre o sus productos;
- III.- Remover o extraer material mineral;
- IV.- Utilizar métodos de pesca que alteren el lecho marino;
- V.- Trasladar especímenes de poblaciones nativas de una comunidad biológica a otra;
- VI.- Alterar o destruir por cualquier medio o acción los sitios de alimentación, anidación, refugio o reproducción de las especies silvestres;

VII.- Alimentar, tocar o hacer ruidos intensos que alteren el comportamiento natural de los ejemplares de la vida silvestre;

VIII.- Introducir plantas, semillas y animales domésticos;

IX.- Introducir ejemplares o poblaciones silvestres exóticas;

X.- Dañar, cortar y marcar árboles;

XI.- Hacer un uso inadecuado o irresponsable del fuego;

XII.- Interrumpir, desviar, rellenar o desecar flujos hidráulicos o cuerpos de agua;

XIII.- Abrir senderos, brechas o caminos;

XIV.- Arrojar, verter o descargar cualquier tipo de desechos orgánicos, residuos sólidos o líquidos o cualquier otro tipo de contaminante, tales como insecticidas, fungicidas y pesticidas, entre otros, al suelo o a cuerpos de agua;

XV.- Utilizar lámparas o cualquier fuente de luz para aprovechamiento u observación de ejemplares de la vida silvestre;

XVI.- Usar altavoces, radios o cualquier aparato de sonido, que altere el comportamiento de las poblaciones o ejemplares de las especies silvestres o que impida el disfrute del área protegida por los visitantes, y

XVII.- Hacer uso de explosivos.

Los pobladores de las áreas naturales protegidas quedarán exceptuados de las fracciones II, III y X cuando se encuentren realizando la actividad con fines de autoconsumo dentro de los predios de su propiedad y no exista programa de manejo.

Por otra parte, y de forma similar, en los términos del artículo 88 del Reglamento en comento, está permitida la realización de diversas obras y actividades dentro de las áreas naturales protegidas, condicionada igualmente a obtener la autorización por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de acuerdo al procedimiento previsto en el mismo Reglamento:

Artículo 88.- Se requerirá de autorización por parte de la Secretaría para realizar dentro de las áreas naturales protegidas, atendiendo a las zonas establecidas y sin perjuicio de las disposiciones legales aplicables, las siguientes obras y actividades:

I. Colecta de ejemplares de vida silvestre, así como de otros recursos biológicos con fines de investigación científica;

II. La investigación y monitoreo que requiera de manipular ejemplares de especies en riesgo;

III. El aprovechamiento de la vida silvestre, así como el manejo y control de ejemplares y poblaciones que se tornen perjudiciales;

IV. El aprovechamiento de recursos biológicos con fines de utilización en la biotecnología;

V. Aprovechamiento forestal;

VI. Aprovechamiento de recursos pesqueros;

VII. Obras que, en materia de impacto ambiental, requieran de autorización en los términos del artículo 28 de la Ley;

VIII. Uso y aprovechamiento de aguas nacionales;

IX. Uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre;

X. Prestación de servicios turísticos: a) visitas guiadas incluyendo el aprovechamiento no extractivo de vida silvestre; b) recreación en vehículos terrestres, acuáticos, subacuáticos y aéreos; c) pesca deportivo-recreativa; d) campamentos; e) servicios de pernocta en instalaciones federales, y f) otras actividades turístico recreativas de campo que no requieran de vehículos.

XI. Filmaciones, actividades de fotografía, la captura de imágenes o sonidos por cualquier medio, con fines comerciales que requieran de equipos compuestos por más de un técnico especializado como apoyo a la persona que opera el equipo principal;

XII. Actividades comerciales, excepto las que se realicen dentro de la zona de asentamientos humanos, y

XIII. Obras y trabajos de exploración y explotación mineras.

Entre las actividades enlistadas en el anterior artículo 88, se encuentra la fracción VII, que permite la realización de obras que en materia de impacto ambiental, requieren autorización en los términos del artículo 28 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente en 2018, mismo que a su vez establece:

ARTICULO 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:

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

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

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;

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

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

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

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

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

IX. Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros;

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;

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

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

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.

De tal suerte que actividades tales como desarrollos inmobiliarios y en general la realización de obras y actividades en áreas naturales protegidas competencia de la Federación, siempre que cuenten con autorización en materia de impacto ambiental en los términos de la Ley, pueden desarrollarse en áreas naturales protegidas. Sin embargo, contrario a ello, el Programa de Manejo impugnado limita y restringe dichas actividades y no deja posibilidad alguna para que los particulares puedan desarrollarlas cumpliendo con los supuestos señalados en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, lo que se traduce en una flagrante violación al principio de reserva de ley.

En efecto, contrario a las disposiciones legales ya señaladas de la Ley y Reglamento que sí permiten el desarrollo de obras de infraestructura y el desarrollo de actividades económicas, el Programa de Manejo impugnado, se exceden en sus facultades toda vez que imponen prohibiciones y restricciones que van más allá de lo señalado en la Ley y su Reglamento, como resulta en el caso de la Subzona de Preservación de Playas y Dunas Costeras de Isla Grande, en cuyo caso el Programa de Manejo impone prohibición de **construcción de obra pública o privada, a excepción de andadores, senderos y de clubes de playa y de infraestructura de apoyo a las actividades de conservación de las tortugas marinas**; o como en el caso de la Subzona de Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales Franja Marina frente a Isla Grande, al prohibir la **construcción de infraestructura, salvo palafitos para alojamiento de visitantes**; o bien, en el caso de la Subzona de Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales Isla Grande, en cuyo caso prohíbe categóricamente la **construcción de infraestructura, salvo la de servicios de apoyo; de instalaciones tipo palafitos para alojamiento de visitantes y apoyo a la operación del área natural protegida.**

Y a mayor detalle, y a modo de ejemplificar dichas prohibiciones y limitaciones en exceso de facultades, respecto de la Subzona de Aprovechamiento Sustentable

de los Recursos Naturales Isla Grande, tenemos la Regla 76 del Programa de Manejo, que restringe y limita dichas actividades a lo siguiente:

Únicamente se podrá construir infraestructura pública o privada destinada al desarrollo de los servicios de apoyo; instalaciones tipo palafitos para alojamiento de visitantes incluyendo entre otros albercas, bares, restaurantes, amenidades, así como la provisión de servicios de agua potable y saneamiento; tratamiento de aguas residuales; manejo de residuos; lavandería; generación de electricidad; bodegas de carga y descarga de suministros, sin poder destinarse a usos habitacionales, de hospedaje o cualquiera otro que implique el establecimiento de instalaciones para el alojamiento del personal que presta apoyo a los servicios que se desarrollan en las subzonas.(...)

Así las cosas, el Programa de Manejo no permite la posibilidad de que se realicen desarrollos de infraestructura con características diferentes a las señaladas en el mismo, no obstante que de acuerdo con los artículos 28 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 88 de su Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, dichas actividades sí serían posibles contando con las autorizaciones correspondientes.

En consecuencia, el Programa de Manejo impugnado resulta violatorio al principio de legalidad previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales.

PETITORIOS

Por lo anteriormente expuesto y fundado, a esa H. Suprema Corte, atentamente solicito:

PRIMERO.- Tenerme por presentada con el carácter con que comparezco, junto con esta demanda, acompañada de sus copias simples y documentos que se acompañan, promoviendo Controversia Constitucional en contra de las norma y autoridad señalada en este escrito.

SEGUNDO.- Se admita la demanda de controversia constitucional y se requiera a las autoridades demandadas para que formulen su contestación.

TERCERO.- En su oportunidad se dicte sentencia en la que se invalide la norma impugnada.

CUARTO.- Se tenga como delegados a las personas referidas en el apartado respectivo.

"PROTESTO LO NECESARIO EN DERECHO"

Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, a 21 de noviembre del año 2018.

Atentamente,



C. ROSARIO LETICIA DIZB MAZUM
SÍNDICO MUNICIPAL DEL H. AYUNTAMIENTO
CONSTITUCIONAL DE LÁZARO CÁRDENAS, QUINTANA ROO

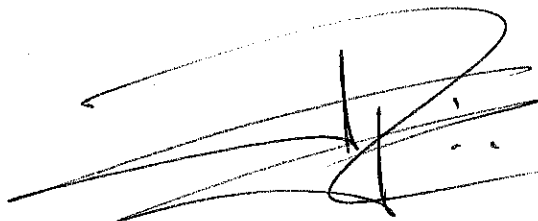
048941

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION

2018 NOV 21 PM 6 30

OFICINA DE
CERTIFICACIÓN JUDICIAL
Y CORRESPONDENCIA

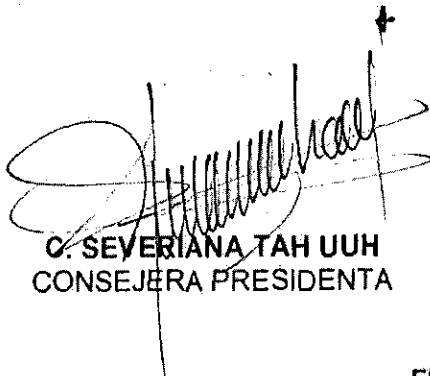
Recibida de concurado en 116 folios
Con 1 anexo en 1 folio según
de certificación.

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and strokes, positioned below the text.

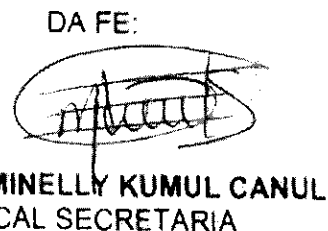
PROCESO ELECTORAL LOCAL 2017-2018
CONSTANCIA DE MAYORÍA Y VALIDEZ DE LA ELECCIÓN
PARA LA SINDICATURA

La Consejera Presidenta del Consejo Municipal de Lázaro Cárdenas, del Instituto Electoral de Quintana Roo, en cumplimiento a la resolución tomada en sesión de fecha 8 de julio de 2018, por este cuerpo colegiado, en que se efectuó el cómputo y se declaró la validez de la elección de Miembros del Ayuntamiento, así como la elegibilidad de la candidatura que obtuvo la mayoría de votos y de conformidad con lo dispuesto en las partes conducentes de los artículos 115, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 49 Fracción II, 133, 134, 135, 136 y 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; 25, 171, 176, fracciones XI y XII, 360 y 361 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, expide la presente constancia por la que las y los ciudadanos del municipio eligieron a la Titular de la Sindicatura del Ayuntamiento del Municipio de Lázaro Cárdenas, postulada por el Partido del Trabajo.

En la Ciudad de Kantunilkin, Quintana Roo, a los 08 días del mes de julio de 2018.


C. SEVERIANA TAH UUH
CONSEJERA PRESIDENTA



DA FE:

C. ELIZA MINELLY KUMUL CANUL
VOCAL SECRETARIA

FIRMA DEL INTERESADO


C. ROSARIO LETICIA DZIB MAZUM
PROPIETARIA DE LA SINDICATURA

EL QUE SUSCRIBE PROFESOR SALVADOR VARGAS ROSAS, SECRETARIO DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS, QUINTANA ROO, EN USO DE LA FACULTAD QUE ME CONFIERE EL ARTÍCULO 120 FRACCIÓN VIII DE LA LEY DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, HAGO CONSTAR, Y

CERTIFICO

QUE EL PRESENTE DOCUMENTO ES COPIA FIEL Y LEGAL DE SU ORIGINAL, MISMO QUE TUVE A LA VISTA DE DONDE SE COTEJÓ Y COMPULSÓ, EL CUAL OBRA EN LOS ARCHIVOS DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS, QUINTANA ROO, CUYO CONTENIDO SE DESCRIBE POR SI SOLO.-----

DICHO DOCUMENTO CONSTA DE (01) UNA FOJA ÚTIL POR UNO SOLO DE SUS LADOS.-----

SE EXPIDE LA PRESENTE COPIA CERTIFICADA PARA LOS FINES LEGALES Y ADMINISTRATIVOS A QUE HAYA LUGAR EN LA CIUDAD DE KANTUNILKÍN, MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS, QUINTANA ROO, A LOS (5) CINCO DÍAS DEL MES DE OCTUBRE DE (2018) DOS MIL DIECIOCHO.-----

-----DOY FE-----

ATENTAMENTE



PROFR. SALVADOR VARGAS ROSAS

SECRETARIO GENERAL DEL AYUNTAMIENTO.



SECRETARIA
GENERAL
MPIO. LÁZARO
CÁRDENAS
KANTUNILKIN
Q. ROO

Evidencia criptográfica · Firma electrónica certificada
Nombre del documento firmado: DocFirExpElect1_1.pdf
Secuencia: 2297266

Este documento digitalizado es copia fiel de su versión impresa, la cual corresponde a su original.

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Firmante	Nombre:	GUADALUPE ROCIO PEREZ MAQUEDA	Estado del certificado:	OK	Vigente
	CURP:	PEMG820305MHGRQD08			
Firma	Serie del certificado del firmante:	706a6673636a6e0000000000000000000000eeaa	Revocación:	OK	No Revocado
	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	22/11/2018T20:47:58Z / 22/11/2018T14:47:58-06:00	Estatus de firma:	OK	Valida
	Algoritmo:	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma:	4e 7f 81 61 bb 9b 29 e0 c4 be 57 49 44 e5 a3 1f d4 e5 52 b3 e8 a5 56 e3 3c 01 f1 38 c4 0b 7d 57 16 ca f8 99 e8 15 dd 32 80 dc 6f 0d f8 d9 de b8 73 e4 43 8a a2 c7 4f a8 ad 74 75 6c 70 c8 10 e7 ea 4f d4 04 b4 fc f6 cd 56 50 ff 9d 11 10 77 bb 26 a2 3f 29 83 6f ee 34 47 be f6 4e bf f3 b2 ec b0 d5 9b 68 e9 8a 9f 72 a2 ed e0 32 b4 b0 32 9f db 9e 4e c3 4c 7f c9 25 3f 93 45 16 f9 92 93 c4 a9 b1 a3 1f 69 4a f5 87 71 42 b3 98 fa 08 d3 34 34 49 ab b7 ee 4a 62 a0 47 d6 44 be 2e 24 6f 14 96 ef 82 dd 9d 4e 71 cb 5b f4 b5 4d 12 0e 93 94 13 f3 c0 bd 34 db 0e 34 11 e9 de 34 f1 ca b9 cd d3 8c 2e eb ab 3a 33 ea 44 6c 67 89 77 69 0e b2 9b 55 22 fe 28 0c cf de f0 fe 1a 69 83 50 06 8a 62 21 d4 f7 05 a8 c8 14 16 02 6a 4d 64 86 74 5e 1a 30 18 d2 a5 b8 aa cb 20 95 67 a1 52 f7 e8 83			
Validación OCSP	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	22/11/2018T20:48:01Z / 22/11/2018T14:48:01-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP:	OCSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado de OCSP:	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Número de serie del certificado OCSP:	706a6673636a6e0000000000000000000000eeaa			
Estampa TSP	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	22/11/2018T20:47:58Z / 22/11/2018T14:47:58-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta TSP:	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado TSP:	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Identificador de la secuencia:	2300149			
	Datos estampillados:	E564CA9F081E9A7744005B0870331F6508B202D5			