



AMPARO EN REVISION NUM: 950/85
RAUL CERVANTES AHUMADA Y COAGS.
(APODERADO LEGAL DE BANAMEX, S.N.C.)

SECRETARIO PONENTE: FERNANDO CASTELLANOS TENA
SECRETARIO: Alfredo Villeda Ayala

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno co-
rrespondiente al día veintiocho de enero de mil novecientos ochenta y
seis.

VISTOS, y,

Vo. Bo.

RESULTANDO:

PRIMERO.- Por escrito presentado el veintiocho de febre-
ro de mil novecientos ochenta y tres ante el Juez Primero de Distrito
en el Estado de Sonora, con residencia en la Ciudad de Hermosillo, --
Alicia Parada Almada de Castelo, Javier Castelo Parada, Arturo Casto-
ro Parada, Dinora Castelo Parada de Lemen Meyer, Lucila de la Rosa --
Ibarra de Castelo, María de Lourdes López Arias de Castelo, Norma Ali-
cia Sánchez Gándara de Castelo, Federico Lemen Meyer Otero, Raúl Cer-
vantes Ahumada y Miguel Ángel Tapia Guajalva, estos dos últimos en re-
presentación del Banco Nacional de México, sociedad nacional de crédi-
to, así como Rolando Castelo Parada, por su propio derecho y en su ca-
rácter de albacea de la sucesión intestamentaria a bienes de Arturo --
Castelo Antillón, demandaron el amparo y protección de la Justicia Fe-
deral en contra de las autoridades y por los actos que a continuación
se indican:

"AUTORIDADES RESPONSABLES:"

"1.- Congreso del Estado de Sonora."

"2.- Gobernador del Estado de Sonora."

"ACTOS RECLAMADOS:"

"Del Congreso del Estado reclamamos la expedición de la-
Ley número 61 o Ley de Expropiación del Estado de Sonora, publicada --
en el Boletín Oficial de 15 de julio de 1972."

"Del Gobernador Constitucional del Estado la promulga--

ción de la referida ley y del decreto que aprueba el Plan Sectorial de Ecología "Ecoplan" para el Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial del Estado con fecha 9 de octubre de 1980 y el decreto publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora número CXXI que aparece con fecha 10 de febrero de 1983 y número 12, que se dio a la publicidad el día 15 de este propio mes; decreto este último por medio del cual se declaró "De utilidad pública evidente la ocupación de la Isla Huivulai, incluyendo la carretera de acceso que comunica la isla con el continente" y expropiar la misma para los fines y objetos que en el propio decreto se establecen."

SEGUNDO.- Resulta conveniente transcribir a continuación el texto del decreto que aprueba el Plan Sectorial de Ecología "Ecoplan", para el Estado de Sonora, así como el decreto y fo de erratas correspondiente, publicada el veintiocho de febrero de mil novecientos ochenta y tres, que contiene el acuerdo que declara que es de utilidad pública evidente la ocupación de la Isla Huivulai, actos que en concepto de los quejados invaden la esfera de atribuciones de la autoridad federal:

"DECRETO que aprueba el Plan Sectorial de Ecología, "Ecoplan", para el Estado de Sonora."

"SAMUEL OCAÑA GARCIA, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Sonora, en ejercicio de las facultades que me confiere el artículo 79, fracción I y XL, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora; y con fundamento en el artículo 16, apartado D, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos y los artículos 20, fracción I y V, 70, fracción I, 82, fracciones VI y XI, 16, fracción V, inciso E, 27 y 28 de la Ley de Desarrollo Urbano y Rural del Estado de Sonora; y"



"CONSIDERANDO:"

"Que la reforma al párrafo III del artículo 27, de la --
Constitución General de la República, confiere a la Nación la responsa-
bilidad de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública me-
diante la regulación del aprovechamiento en beneficio social de los --
elementos naturales susceptibles de apropiación y lograr el desarrollo
equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de --
la población urbana y rural. Con este objeto se dictarán Ordenamien-
tos sobre los Asentamientos Humanos y sobre las provisiones, reservas,
destinos y usos de tierra, aguas y bosques para planear y regular la--
fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de
población;"

"Que la Ley General de Asentamientos Humanos, fundamenta-
la regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimien-
to de los centros de población, asimismo, dé la pauta para otorgar al
Estado una participación activa en la determinación de áreas para la --
extensión de las ciudades y en la asignación de la tierra o destino más
adecuado, teniendo como consecuencia el mejor aprovechamiento de los --
recursos naturales en beneficio de la colectividad;"

"Que la Ley de Desarrollo Urbano y Rural del Estado de Sa-
nara, establece que la ordenación y regulación del Desarrollo Urbano y
Rural en la entidad, tenderá a mejorar las condiciones de vida de la --
población urbana y rural mediante el desarrollo y distribución equili-
brada y equitativa de los elementos naturales en beneficio social, man-
teniendo el equilibrio ecológico del Estado;"

"Que la misma ley prevé que sus objetivos se realizarán-
a través de los planes Estatal y Municipales de Desarrollo Urbano, los
que ordenan y regulan las zonas conurbadas, así como los que se elabo-
ran como derivación o modalidad de los anteriores, dentro de los que--
los se establecen los planes sectoriales que definen las acciones en --

campos específicos a nivel Estatal, Intermunicipal o circunscrito en cualquier área urbana;"

"Que el crecimiento explosivo y desordenado de los asentamientos humanos y la irracional explotación de los recursos naturales, ha empezado a repercutir negativamente en la calidad de vida de los habitantes de las áreas urbanas y en los ecosistemas de la región, provocando cambios que al paso del tiempo adquirirán proporciones incalculables;"

"Que el desarrollo regional es cada día más acelerado y la degradación ambiental como consecuencia de ello, es cada vez más patente;"

"Que la planeación del Desarrollo Urbano y Rural, debe basarse, esencialmente, en medidas de conservación, mejoramiento y aprovechamiento racional de los ecosistemas que conforman el territorio;"

"Que los ecosistemas en nuestra entidad, requieran urgentemente de ser regulados a través de un conjunto de objetivos, políticas y acciones específicas para normar la utilización y aprovechamiento racional de los recursos naturales y de valor patrimonial en el Estado;"

"Que en base a lo anterior, es necesario contar con un instrumento que propicie el desarrollo equilibrado del Estado, tomando en cuenta sus características físico naturales, en beneficio de sus habitantes, optimizando de esta forma, la explotación de los recursos naturales y la distribución de la población y las actividades económicas en el territorio;"

"Que el instrumento mencionado recibe el nombre de Plan Sectorial de Ecología, "Ecoplan", del Estado de Sonora, al cual se sometió a la consulta, tanto de las dependencias e instituciones públicas federales, estatales y municipales, como de la comunidad a través de la consulta popular que implementó la Comisión Consultiva de Desa-



Desarrollo Urbano y Rural; lo que permitió recabar las observaciones, sugerencias de los distintos sectores de la colectividad, cuya participación es trascendente para la consecución del contenido del Plan, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente"

"D E C R E T O"

"ARTICULO 1o.- Se aprueba el Plan Sectorial de Ecología, "Ecoplan", para el Estado de Sonora, como un Plan derivado del Plan de Desarrollo Urbano y Rural del Estado de Sonora, conforme al cual el Gobierno de la Entidad participará en la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos, en lo que a ecología compete dentro del Estado."

"ARTICULO 2o.- Las disposiciones que integran el Plan Sectorial de Ecología, "Ecoplan", del Estado de Sonora, serán obligatorias para las autoridades, organismos descentralizados o paraestatales y para los particulares."

"ARTICULO 3o.- El Plan Sectorial de Ecología, "Ecoplan", del Estado de Sonora, tendrá los siguientes objetivos generales:"

"I.- Analizar, diagnosticar y planificar el territorio, en términos ecológicos, a fin de lograr la optimización de los recursos y la ubicación física espacial para las actividades humanas;"

"II.- Preservar, conservar y proteger los ecosistemas naturales en peligro de degradación o extinción;"

"III.- Evitar la sobreexplotación de los recursos naturales y tomar medidas correctivas para restablecer su equilibrio y en base a la capacidad de carga de los distintos ecosistemas, determinar sus posibilidades o índices de explotación;"

"IV.- Mantener o incrementar los recursos naturales, a fin de lograr la optimización y explotación equilibrada;"

"V.- Regenerar las condiciones del medio ambiente degradado por las actividades humanas, con objeto de asegurar su equilibrio -

ecológico;"

"VI.- Racionalizar el aprovechamiento de los recursos naturales en los asentamientos humanos y desarrollar tecnologías para el suministro de los servicios básicos;"

"VII.- Reducir el consumo de los recursos naturales no renovables, propiciando hábitos de consumo en base a fuentes de energía no convencional (solar, eólica, marina, biogas, etc.);"

"VIII.- Propiciar el reciclaje de los desechos sólidos y líquidos a fin de evitar la contaminación y aprovechar al máximo el recurso;"

"IX.- Preservar, conservar, proteger y desarrollar los valores del patrimonio natural e histórico-cultural, considerando que la identidad de la población depende de la calidad de éstos, así como de su adecuado manejo;"

"X.- Regenerar las condiciones del medio contaminado, iniciando procesos correctivos a bajo costo;"

"XI.- Establecer las bases para los modelos ecológicos en los sistemas y subsistemas de ciudades;"

"XII.- Realizar dictámenes de impacto ambiental en las obras y servicios, a fin de mitigar sus efectos en las ya existentes y prever en las de futura construcción;"

"XIII.- Fomentar la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad en la ejecución, revisión y evaluación del "Ecoplan" del Estado de Sonora;"

"XIV.- Incorporar criterios ecológicos en los distintos planes de desarrollo en el Estado;"

"ARTICULO 4o.- Para el efecto de alcanzar los objetivos citados, se efectuarán los programas previstos en el Plan Sectorial de Ecología, "Ecoplan" del Estado de Sonora."



"ARTICULO 5o.- El cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Sectorial de Ecología "Ecoplan", del Estado de Sonora, se realizará conforme a las principales políticas de conservación, regeneración, desarrollo y aprovechamiento que en el mismo plan se señalen."

"ARTICULO 6o.- El Ejecutivo del Estado, tendrá a su cargo la coordinación, ejecución y evaluación del Plan Sectorial de Ecología "Ecoplan", del Estado de Sonora, así como la vigilancia de la debida congruencia con los demás Planes de Desarrollo del Estado."

"ARTICULO 7o.- Las acciones o inversiones públicas que se ejecuten en el Estado, deberán ajustarse a los objetivos, metas, políticas, programas y demás disposiciones legales o derivadas del Plan Sectorial de Ecología "Ecoplan" del Estado de Sonora. . . ."

"SAMUEL OCAÑA GARCIA, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Sonora, a sus habitantes salud:"

"Que mediante publicación en el Boletín Oficial del Estado de fecha 9 de octubre de 1980, al Ejecutivo a mi cargo tuvo a bien expedir el Decreto que aprueba el Plan Sectorial de Ecología; "Ecoplan" para el Estado de Sonora, como un plan derivado del Plan Estatal de Desarrollo Urbano y Rural, conforme al cual el Gobierno de la Entidad participará en la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos, en lo que a ecología compete dentro del Estado."

"El Ecoplan en esencia se adecua al Plan Global de Desarrollo al cual observa entre sus objetivos el desarrollo equilibrado del país, mediante el aprovechamiento racional de los recursos naturales y humanos armonizando así, la interrelación que existe entre los seres vivos y el medio físico que los rodea, con el fin de lograr el bienestar y desarrollo económico y social de la comunidad."

"Convengo apuntar que la finalidad del Ecoplan es la de contar con un instrumento que propicie y apoye el desarrollo equilibra

do del Estado, en base a sus características físico-naturales, en beneficio de sus habitantes, optimizando de esta forma la explotación de los recursos naturales, la distribución de la población y de las actividades económicas en su territorio."

"El Plan Ecológico del Estado de Sonora, está orientado básicamente a detectar el comportamiento de los ecosistemas naturales y la relación que guardan éstos con los asentamientos humanos. Se propone así, contar con una estrategia de acción que facilite las labores de planeación en lo relativo al manejo de los ecosistemas naturales y urbanos, procurando el restablecimiento del equilibrio ecológico de los diversos sistemas ecológicos que acusen grados de deterioro en la entidad."

"En respuesta a lo anterior, el Gobierno del Estado, en concordancia con las prioridades señaladas por el Plan Ecológico ya ha iniciado su instrumentación a través de los programas entre los que se considera prioridad "el sistema de protección y conservación a los recursos de valor patrimonial naturalístico y cultural". Este sistema tiene como objetivo el de preservar y conservar el patrimonio de la entidad como un valor social y económico para las generaciones presentes y futuras y para ello se ha dividido al mismo para atender las áreas con riesgo de alteración y de valor estratégico."

"Para apoyar lo anterior se han iniciado acciones serias como la construcción de el Centro Ecológico del Desierto vecino a la Ciudad de Hermosillo y la atención y ordenación de las reservas de el Pinacate, Yúcora o Islas del Golfo de California."

"Que entre estos ecosistemas naturales, está el formado por la Bahía Tóbari y la Isla Huivulai, que se encuentra localizado a 40 kilómetros al sur de Ciudad Obregón, que presenta condiciones únicas de un ecosistema marino de gran productividad, debido a sus caracte-



características físicas naturales como con, ser una Bahía con dos bocas, -- que permita la circulación y regeneración de masas de agua en forma -- permanente que recibe las aportaciones de quince canales y drenes del Valle del Yaqui de agua dulce que contienen material orgánico, que inducen a la reproducción de microorganismos base de la vida marina, -- creando en dicha Bahía condiciones únicas para la crianza de especies tales como camarón, jaiques, almejas y especies de escama."

"En este ecosistema en los últimos años se ha venido continuando indiscriminadamente, contrario al razonable uso y conservación de los recursos naturales que su vocación natural determina que es el de la pesca y refugio de aves migratorias."

"En apoyo al razonamiento que el Ministerio de Ecología plantea al Ecomplan, el Ejecutivo Federal mediante publicación en el Diario Oficial de fecha dos de agosto de 1978, emitió un Decreto en el cual estableció como zona de reserva y refugio de aves migratorias y de la fauna silvestre, las islas situadas en el Golfo de California, entre las que está comprendida la Isla Nivulai, con el imperativo de producir, conservar y propagar las especies de flora y fauna silvestre, prohibiendo cazar, capturar, perseguir, molestar o perjudicar en cualquier forma a las aves y demás animales que habitan temporal o permanentemente en ellas, pues por sus condiciones ecológicas constituyen una zona de nidación de gran importancia a nivel mundial. Prohibiendo asimismo la destrucción o modificación de la vegetación."

"Es incontestable que los estudios que en tal fecha fundamentaron el Decreto en mención, determinan que para el logro de todos los objetivos es necesario establecer zonas de reserva en las áreas ecológicas apropiadas, donde las especies de la fauna silvestre tengan una forma adecuada de nidación y desarrollo."

"En concordancia con los estudios que fundamentaron dicho

Decreto, los estudios locales en la materia determinaron que para el caso de la Isla Huivulai se deben de proteger las siguientes especies:"

"MIGRATORIAS:"

"*Gavia stellata*, *aechmophorus occidentalis*, *popiceps caspocus*, *anas platyrinchos*, *anas acuta*, *anas strepera*, *mareca americana*, *anas cyanoptera*, *anas carolinensis*, *oxyra jamaicensis*, *leucophayx thula*, *hydranassa tricolor*, *grus canadensis*, *porzana carolina*, *eupoda montana*, *squattonia squatonola*, *ardea herodias*."

"RESIDENTES:"

"*Pelecanus erythrorhynchos*, *aythya americana*, *aythya valisineria*, *aythya affinis*, *casmerodius albus*, *dichromassa rufescens*, *florida caerulba*, *butorides virescens*, *nycticorax nycticorax*, *chanadus alexandrinus*, *aythya collaris*, *pandion halietus*, *canacura cheriway*."

"Conviene mencionar que la Isla Huivulai, integrante del Ecosistema en mención, salió del dominio de la Nación mediante la expedición del título número 2296 del 30 de junio de 1962, convirtiéndose desde aquel tiempo en propiedad del señor EDUARDO PATIÑO BENET, con un uso o autorización de terreno de agostadero."

"A raíz de lo anterior y sin contar con la autorización correspondiente de ninguna autoridad, empezó a enajenar lotes a diversos particulares con la finalidad de desarrollar un complejo turístico."

"Este propietario, en el año de 1963, construyó una primera carretera, para unir la Isla Huivulai con el continente, que dividió materialmente a la Bahía "El Tóbari", propiciando su construcción protestas de los pescadores y comunidades ribereñas. Esta carretera fue destruida en 1966 por un ciclón que azotó dicho lugar."

"Posteriormente de 1978 a 1979, se construyó una segunda carretera, que también dio lugar a nuevas protestas de las Cooperativas Pesqueras que veían afectadas sus fuentes de vida y de sustento; -



solicitando al Gobierno del Estado su remoción por el daño inevitable que traía, al obstaculizar la circulación de las aguas y acarrear al azolve de la Bahía."

"En respuesta a lo anterior, el Gobierno del Estado, solicitó a la Secretaría de Pesca del Gobierno Federal y a las dependencias técnicas a su cargo como son la Secretaría de Fomento Económico, Secretaría de Desarrollo Urbano y Rural y la Asesoría Ecológica, la elaboración de los dictámenes de impacto ambiental producto de las obras de infraestructura desarrolladas, así como las propuestas de recomendaciones para la protección y conservación de las áreas de valor patrimonial naturalístico del Ecosistema Tóbari-Huivulai."

"Una vez concluidos dichos estudios, con base en ellos, en el Ecoplan cuya aplicación es obligatoria, en el Decreto Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 1978 y que en conjunto se agregan al presente decreto para que pasen a formar parte integrante del mismo, podemos concluir lo siguiente:"

"A).- Que la Bahía de Tóbari se encuentra ubicada al sur del Estado de Sonora, aproximadamente a 40 kilómetros al sur de Ciudad Obregón; cuenta con una superficie aproximada de 70 kilómetros cuadrados y separada del Mar de Cortés por una isla de formación arenosa denominada Isla Huivulai que cubre un área aproximada de 10 kilómetros cuadrados;"

"B).- Que existen 15 descargos de agua dulce procedentes del drenaje de los distritos de riego número 38 y 41, que junto con el Arroyo Cocoraque, representan la única aportación de agua, que recibe el estuario, misma que arrostra productos agrícolas tales como fertilizantes, fungicidas, herbicidas, pesticidas, aguas negras de desecho y sólidos en suspensión;"

"C).- Que la Isla Huivulai se comunica con el continente"

por una carretera de 4.7 kilómetros de longitud que divide la Bahía y cuenta con un solo puente de esceso de 20 metros de ancho para fines de intercomunicación."

"D).-- Que actualmente la Bahía del Tóbari presenta fuertes problemas de azolvamiento, que impiden la libre navegación de las embarcaciones, especialmente cuando baja la marea, emergiendo por ello grandes islotes en diferentes puntos."

"E).-- Que antes de la existencia de la carretera, el estero se comunicaba libremente con el Mar de Cortés a través de dos bocas: la boca norte y la boca sur, lo que permitía la entrada de barcos en los canales de la boca sur, con fines de protección a los vientos;"

"F).-- Que la boca norte tenía 600 metros de ancho y la boca sur 800 metros, separadas ambas a una distancia de trece kilómetros;"

"G).-- Que las mareas, actuando a través de las dos bocas, simultáneamente con la fuerza del viento predominante sobre la superficie del estuario, fueron las fuerzas principales que mezclaban y movían el agua en la Bahía;"

"H).-- Que se trataba de un estero muy activo con un alto grado de mezcla e intercambio y tiempos de permanencia pequeños, con una gran variedad de pesca;"

"I).-- Que la contaminación proveniente del ascurrimiento agrícola existente, no presentaba ningún problema en particular, el flujo era rápido; la Bahía no tenía problemas aceptando productos agrícolas contaminados, pues los movía hacia adentro y fuera del mar, los tiempos de permanencia eran breves y no había manera de que la contaminación prosperara; inclusive los sedimentos en suspensión eran removidos en poco tiempo, antes de que ocasionaran problema alguno;"

"J).-- Que uno de los aspectos nocivos es que la carretera ha eliminado el flujo de las corrientes causando azolve, contaminación,



deterioro y degradación acelerada y grave al ecosistema marino, apreciándose disminución notoria de la reproducción de la fauna marina, --- que se expresa cada vez en menor producción o captura (inclusive algunas especies han desaparecido de la Bahía, es el caso de la caguama);--- y que considerando a la Bahía hidrodinámicamente como un estero, la acción de las dos bocas ha sido reemplazada por dos totalmente ineficientes, pues se han formado dos Bahías que pueden llamarse técnicamente,--- "Bahía norte" y "Bahía sur";"

"K).-- Que desde el punto de vista hidrodinámico, la "Bahía norte" y la "Bahía sur" son bahías separadas, y que la conexión --- que existe entre ellas a través de la alcantarilla, de apenas veinte --- metros, no permite un cambio de agua significativo; y sí, por la carretera se ha generado un flujo y reflujo muy débil en cada una de las --- verdaderas bahías (norte y sur);"

"L).-- Que cualquier acción de cambio a su vocación natural, desestabiliza el equilibrio ecológico, afectando no sólo la Isla, sino también a la flora y fauna terrestre y marina existente en ese --- ecosistema;"

"M).-- Que en medios semejantes como la Isla Huivulsi, hasta las más pequeñas interferencias ocasionan cambios ecológicos catastróficos y que se puede anticipar con confianza que cualquier cambio --- en su vocación original, será suficiente para destruir la Isla y la Bahía "El Tómba";"

"N).-- Que la única solución para un mejor funcionamiento de la Bahía y salvar al ecosistema natural del conjunto, es la remoción total de la carretera y darle un uso y destino que aseguren su --- conservación, según los estudios técnicos, científicos que así lo determinan (estudio sancionado por la Dirección de Pesca);"

"Establecido lo anterior y en aras de preservar, conservar

var y proteger tanto a la Isla Huivulai como la Bahía de El Tóbari, de actividades humanas degradantes, que hacen peligrar su existencia, se hace necesario, con el objeto de asegurar el equilibrio ecológico en beneficio de un gran número de personas tomar las medidas adecuadas sobre la Isla Huivulai y la carretera que la une con el continente, pues ésta es una obra de propiedad particular cuyo interés individual no puede ir por encima del interés público que requiere la regeneración de las condiciones del medio ambiente alterado por obras de infraestructura y actividades humanas que lo degradan y que necesariamente se seguirán dando si el Gobierno del Estado permite o sigue permitiendo el inadecuado uso que hasta la fecha se lo ha venido dando a dicho ecosistema natural o los usos no orientados a la preservación, como recurso y patrimonio natural del Estado."

"En este orden de ideas representa un interés social preponderante:"

"1).- El mejoramiento de las fuentes propias de vida de las comunidades pesqueras existentes en las márgenes de la Bahía El Tóbari, que se han venido sosteniendo de la explotación de las diversas especies marinas que existen en dicho lugar, como son Paradón Colorado y Paradoncito."

"2).- La defensa y conservación de los elementos naturales susceptibles de explotación; y"

"3).- La implementación de medidas tendientes a evitar la destrucción de los elementos naturales en dicho ecosistema."

"En atención a lo anterior se concluye por este Ejecutivo, que en el caso estudio se adecuan con exactitud las causas de utilidad pública previstas en las fracciones IX, X, XI, XII, XIV del artículo 20 de la Ley de Expropiación del Estado en vigor, puesto que corresponden de su responsabilidad a la autoridad establecer la defensa, conserva-



ción, desarrollo y el aprovechamiento racional de los elementos naturales, acorde a su vocación original o natural."

"En tal virtud y en uso de las facultades que me confiere la fracción XVII del artículo 79 de la Constitución Política Local, artículo 10, 20 fracción IX, X, XII, XIII y XIV, 30, 40, 60, 10, 12, 13 y demás relativos de la Ley de Expropiación del Estado, en relación con el Decreto que aprueba el Plan Sectorial de Ecología para el Estado de Sonora, como un Plan derivado del Plan de Desarrollo Urbano y Rural del Estado, he tenido a bien emitir el siguiente"

"A C U E R D O :"

"PRIMERO.- Se declara que es de utilidad pública evidente la ocupación de la Isla Huivuloi, incluyendo la carretera de acceso que comunica la Isla con el continente, por lo cual se decreta su expropiación con el objeto de:"

"A).- Defender, conservar y regenerar el ecosistema Tóbari-Huivuloi, degradado y amenazado de extinción;"

"B).- Asegurar que el ecosistema Tóbari-Huivuloi se conserve como zona de reserva, refugio y nidación de aves residentes y migratorias;"

"C).- Restablecer la circulación y recambio de las masas de agua a fin de reintegrar el equilibrio ecológico del sistema, para garantizar su conservación, como centro de reproducción de fauna marina y zona importante de producción de alimentos para el consumo humano."

"SEGUNDO.- En virtud de que la Isla Huivuloi es propiedad particular, la expropiación respectiva deberá notificarse de conformidad con el anexo que a este acuerdo se acompaña, donde aparecen los nombres de los presuntos propietarios, superficies de los predios y los números de inscripción correspondientes a la Sección I que lleva -

el Registro Público de la Propiedad del Distrito Judicial de Cajeme,-- Sonora, cabecera en Ciudad Obregón y que deberá publicarse íntegramente con el mismo."

"TERCERO.- Se autoriza al Gobierno del Estado, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Rural, la ocupación inmediata de los terrenos de la Isla y de la carretera que la comunica con el continente, de conformidad con los artículos 3º y 10 de la ley de la materia, a efecto de proteger los recursos o riquezas naturales; ordenándose su levantamiento con el fin de dar cumplimiento al objeto de esta expropiación."

"CUARTO.- Los terrenos expropiados en la Isla Huivulai -- pasarán a formar parte del patrimonio del Gobierno del Estado, quien cubrirá la indemnización correspondiente, tomando como base el valor fiscal más un 10%, debiéndose hacer en efectivo y en una sola exhibición en un plazo de cinco años contados a partir de la fecha de la publicación del presente decreto, de conformidad con el artículo 13 de la Ley de Expropiación mencionada."

"QUINTO.- La indemnización correspondiente a la carretera o cualquier otra obra de infraestructura, deberá llevarse a cabo de conformidad con el avalúo practicado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Rural, que deberá agregarse al presente Acuerdo como parte integrante del mismo y de conformidad con él, se indemnice a quien acredite ser su propietario en los términos de la ley. Dicha indemnización deberá ser pagada en efectivo y en un solo pago, en el plazo de cinco años contados a partir de la fecha de la publicación del presente decreto, de conformidad con el artículo 13 referido."

"SEXTO.- Para los efectos de los artículos 6º, 7º y 8º, de la invocada Ley de Expropiación, publíquese este Acuerdo en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado y notifíquese a través de la --



Procuraduría General de Justicia en el Estado a los presuntos propietarios afectados para los efectos legales correspondientes a que hubiere lugar."

"SEPTIMO.- En su oportunidad inscribase el presente Acuerdo en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, de Ciudad Obregón, Sonora."

"... Nombre de los presuntos propietarios que adquirieron su suelo en la "Isla Huiwulai", superficie de los mismos y número de inscripción en el Registro Público de la Propiedad del Distrito Judicial de Cajeme con cabecera en Ciudad Obregón, Sonora:"

<u>"NOMBRE:"</u>	<u>"SUPERFICIE:"</u>	<u>"INSCRIPCION:"</u>
...LUCILA DE LA ROSA DE CASTELO	1280.00 m2.	33070
...LUCILA DE LA ROSA DE CASTELO	250.00 m2.	32371
...ARTURO CASTELO ANTILLON	500.00 m2.	32353
...ALICIA PARADA ALMADA DE CASTELO	750.00 m2.	32353
...JAVIER CASTELO PARADA	500.00 m2.	31091
...LUCILA DE LA ROSA DE CASTELO	1000.00 m2.	31050
ARTURO CASTELO ANTILLON	500.00 m2.	32353
ARTURO CASTELO ANTILLON	500.00 m2.	32353
ARTURO CASTELO ANTILLON	500.00 m2.	32353
ARTURO CASTELO ANTILLON	1000.00 m2.	32353
...ARTURO CASTELO PARADA	500.00 m2.	30269
...DINHORA CASTELO PARADA DE LEMENMEYER	500.00 m2.	30271
...ARTURO CASTELO ANTILLON	1800.00 m2.	32353
ROLANDO CASTELO PARADA	500.00 m2.	30267
...ARTURO CASTELO PARADA	500.00 m2.	30269
ARTURO CASTELO ANTILLON	250.00 m2.	32353
...ARTURO CASTELO ANTILLON	1126,781.00 m2.	32353
ARTURO CASTELO ANTILLON	2000.00 m2.	32353

ARTURO CASTELO ANTILLON	1750.00 m2.	32353
ARTURO CASTELO ANTILLON	75,732.00 m2.	36878
ARTURO CASTELO ANTILLON	57,143.00 m2.	32353
ARTURO CASTELO ANTILLON	500.00 m2.	32353
ARTURO CASTELO ANTILLON	89,348.00 m2.	32353
ARTURO CASTELO ANTILLON	31,358.00 m2.	32353
...JAVIER CASTELO PARADA	31469,714.00 m2.	36595

ARTURO CASTELO ANTILLON,

JAVIER CASTELO PARADA,

ROLANDO CASTELO PARADA,

ARTURO CASTELO PARADA,

FEDERICO LEMENMEYER OTERO,

ALICIA PARADA ALIADA DE CASTELO,

NORMA ALICIA SANCHEZ GANDARA DE CASTELO,

LUCILA DE LA ROSA IBARRA DE CASTELO,

MARIA DE LOURDES LOPEZ ARIAS OTERO DE CASTELO y

DINHORA CASTELO PARADA DE LEMENMEYER 98,963.00 m2. 36877."

"(FE DE ERRATAS)"

"HERMOSILLO, Sonora, febrero 23 de 1983."

"C. JEFE DE LA SECCION DE
BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO,
P r e s e n t e."

"En la página 20 del Boletín Oficial número 12, del jueves 10 de febrero de 1983, se omite señalar después del nombre de Javier Castelo Parada, como propietario también de 31469,714.00 m2., al Banco Nacional de México, S. A., quien adquirió dicha superficie en virtud del contrato de fideicomiso celebrado en la Escritura Pública número 672, Volumen XVIII de fecha 29 de enero de 1970, otorgada ante la fe del Lic. Vicente Zorrillo Jaera, Notario Público número 71, Suplente, con ejercicio en Hermosillo, Sonora, e inscrita en el Registro



Publico de la Propiedad y de Comercio de Ciudad Obregón, Sonora, el 12 de marzo de 1970, bajo el número 29,661, Sección I, Volumen 90."

"Lo que comunico a Usted a fin de que se sirva publicar - este oficio que contiene la debida requisitación y autoriza la fe de - erratas correspondiente, para la correcta inteligencia de la lista ane - xada al Decreto Expropiatorio que declara que es de utilidad pública - evidente la ocupación de la Isla Huivulai, debiendo decir:"

"BANCO NACIONAL DE MEXICO,
S. A. (FIDUCIARIA)

29661.- "

"A t e n t a m e n t e
"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION."
"EL OFICIAL MAYOR DE GOBIERNO."

"Lic. Héctor G. Balderama N."

TERCERO.- En la demanda de amparo se narró como anteceden - tes del caso lo siguiente:

"ANTECEDENTES:"

"1.- La Isla Huivulai ubicada entre la Bahía de Tóbari y - el Golfo de California es en parte propiedad del Gobierno Federal y en parte propiedad de particulares por venta de una parte de la superfi - cie de la isla hecha por el Gobierno Federal a favor del señor Eduardo Patino Benet, quien a su vez vendió fracciones de la misma a particula - res."

"2.- Por lo que hace a los comparecientes que no tienen - título definitivo de propiedad, cabe advertir que el propietario Eduar - do Patino Benet constituyó con el compareciente Banco Nacional de Méxi - co un fideicomiso por medio del cual enajenó diversas fracciones a fa - vor de los fideicomisarios designados; que estas fracciones fueron a - su vez adquiridas en remate por el compareciente Javier Casto Parada y quien a su vez enajenó los derechos fideicomisarios en favor de los - demás comparecientes según se comprueba con la documentación que nos - permitimos acompañar (anexo número 3). Aclarando este punto: Banco Na - cional de México comparece en su calidad de fiduciario en el fideicomi -

A. Rev. 950/85

se traslativo de dominio constituido por Eduardo Patiño Benot en favor de los fideicomisarios y por lo tanto en defensa de los intereses de los fideicomisarios actuales y coadyuvante con los mismos en esta demanda."

"3.- Los propietarios particulares de los terrenos de la ISLA HUIVULAI pusieron la misma a disposición de los Gobiernos Federal y del Estado y como consecuencia de ello el Gobernador del Estado, según oficio de fecha 14 de diciembre de 1971 y que se acompaña (anexo número 4) aprobó como Zona de Fomento Turístico la ISLA HUIVULAI."

"4.- A su vez la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal declaró a la ISLA HUIVULAI Zona de Desarrollo Turístico Nacional y tal declaratoria, publicada en el Diario Oficial de 13 de agosto de 1979, quedó inscrita en el Registro de Tierras de Interés Turístico de la propia Secretaría bajo el número 25 018 08 079 folio 3, y enviada para su inscripción en el Registro Agrario Nacional (anexo número 5)."

"5.- De acuerdo con los Gobiernos Federal y del Estado y con el fin de realizar el complejo turístico de alto contenido social-placado por la ISLA DE HUIVULAI, la Secretaría de Marina autorizó al señor Eduardo Patiño Benot la construcción de un camino de acceso a la mencionada isla a través de la Bahía que la separa de la tierra firme (anexo número 6)."

"6.- Como las obras construidas por el señor Patiño Benot fueron destruidas por el ciclón en 1968, el propio señor Patiño Benot cedió al quejoso Arturo Costelo Antillón los derechos para construir el camino, el que fue construido en su totalidad por el quejoso Arturo Costelo Antillón para formar parte de la infraestructura del complejo turístico que se propone estructurar en la isla."

"7.- La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, según oficio del 11 de junio de 1980, aprobó los planes de los proyectos de agua potable a desarrollarse como infraestructura turística de la isla (anexo número 7)."



"8.- A su vez la Comisión Federal de Electricidad aprobó el proyecto de líneas de alimentación para el fraccionamiento de la isla, según oficio de 12 de febrero de 1980 (anexo número 8)."

"9.- Por su parte el actual titular del Ejecutivo Estatal con el fin de facilitar el otorgamiento de un crédito turístico para la isla, manifestó la simpatía de su gobierno según la comunicación de 2 de octubre de 1980, cuyo segundo párrafo a la letra dice: -
". . . El gobierno a mi cargo ve con especial simpatía que se concrete este polo de desarrollo turístico del Valle del Yaqui, que vendrá a ofrecer nuevas fuentes de trabajo y posibilidades de comercialización de los productos del mar de la Bahía de Tóbari. . ." (anexo número 9)."

"10.- Independiente de la atención de sus negocios particulares el quejoso Javier Castolo Parada, en ejercicio de sus derechos cívicos ha realizado diversas actividades políticas en conexión con un partido político distinto de aquel al que pertenecía el actual Gobernador del Estado y la mayoría de los funcionarios de su gobierno."

"11.- Como consecuencia de sus actividades políticas al quejoso Javier Castolo Parada, recibió diversas insinuaciones conminándolo a abandonarlas y volados amenazas respecto de sus negocios particulares."

"12.- A partir del 29 de enero del presente año, se inició una campaña periodística ostensiblemente patrocinada por el Gobierno Estatal y en la cual se presionó a los pescadores de la Bahía de Tóbari para que manifestaran su petición de demoler el camino de acceso a la isla (se acompañan recortes de Tribuna del Yaqui y del Diario del Yaqui, periódicos de Ciudad Obregón Sonora, en los que se ve la iniciación de dichas actividades y en los que aparecen a pesar de tratar de ocultarlo, la mano de la autoridad Estatal). (anexo número 10)."

no 10)."

"13.- Esta campaña culminó con una inserción pagada a plana completa en el Diario del Yaqui correspondiente a 8 de febrero de 1983 (anexo número 11), en el que pretendidamente las Sociedades Cooperativas de Producción Pesquera Tóbari se dirigen al licenciado Javier Castelo Parada y le manifiestan, evidentemente con manejo político amañado impropio de los cooperativistas, que las obras del complejo turístico están produciendo daños de azolván a la Bahía del Tóbari, principalmente por el camino que la une con tierra firme. Es evidente que la publicación que se acompaña como (anexo número 11) no pudo hacerse por los cooperativistas, que incluso habrían hecho un extraordinario esfuerzo económico para pagarla y tanto el lenguaje utilizado como la expresión de que se dirigen al C. Vice Presidente Nacional de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) no es normal que se pueda atribuir a los signatarios de la publicación."

"14.- En el mismo Diario del Yaqui correspondiente a 8 de febrero actual, apareció un amañado reportaje sobre la isla, que presumiblemente es un reportaje pagado y que no puede lógicamente atribuirse a los pescadores."

"15.- Y lo que resulta inaudito es la publicación desplegada en la prensa con estilo evidente de propaganda política que se ha extendido a la prensa de la capital de la República y a otros medios de comunicación como son la televisión y la radio (se acompañan las inserciones de la carta de las Cooperativas al licenciado Javier Castelo Parada en el periódico Excelsior de la capital de la República (anexo número 12)."

"16.- Es increíble que con la madurez política que se supone a los actuales titulares del Poder Público Estatal se reúna los medios antes indicados para tratar de justificar ante el público vio-



A. Rev. 950/85

del orden jurídico que son verdaderos ataques contra el orden constitucional que nos rige."

"La Ley de Expropiación y el decreto aprobatorio de Eco-plan son violatorios como antes se dijo del orden constitucional y al ser aplicados arbitraria y sospechosamente, igual que el decreto expropiatorio relacionado, han acordado las siguientes violaciones:"

CUARTO.- Los quejosos señalaron como garantías individuales violadas las contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República y adujeron los conceptos de violación que a continuación se transcriben:

"CONCEPTOS DE VIOLACION:"

"I.- La Ley de Expropiación es anticonstitucional en su artículo 100 en cuanto a que deja a la autoridad expropiatoria la facultad de ocupar a su arbitrio los bienes expropiados sin llenar los requisitos de audiencia, de debido proceso legal y de fundamento jurídico que establecen los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República. Esto da motivo a que la autoridad expropiatoria, como es el caso, pretenda imaginar situaciones de orden público que no pueden caber en la mente más desequilibrada y atropellando todo derecho haya tomado posesión de bienes de particulares y pretenda la abusiva destrucción de algunos de ellos."

"II.- También es anticonstitucional el artículo 12 de la indicada ley en cuanto a que limita el monto de la indemnización por la cosa expropiada al valor fiscal de la misma más un 10%. Puede ser, (como es el caso) que ciertos bienes como el camino que se pretende destruir no tengan valor fiscal por no ser bienes sujetos al Registro Catastral, pero cuyo costo ha sido notablemente importante. Por otra parte, es evidente en el caso concreto que se pretende destinar la ISLA DE HUIVULAI a un complejo turístico de gran importancia y envergadura, que para construir la infraestructura legal y material se han oco-

gado cuantiosas sumas, que evidentemente han aumentado el valor de los terrenos; los que si estuvieran catastrados con anterioridad el Registro no demostraría el valor real que los bienes expropiados tienen en la actualidad."

"Esto es: No se trata de agregación de mejoras materiales a la propiedad, sino de valores intangibles que evidentemente incrementan el valor real de los bienes."

"III.- Es inconstitucional el artículo 17 de la Ley Expropiatoria en cuanto a que pretende obligar a las partes a pagar un tercer perito que ni siquiera ellos nombrarían, sino que había sido nombrado por el Juez."

"IV.- Igualmente es anticonstitucional el artículo 20 de la Ley de Expropiación en cuanto a que no concede ningún recurso ni siquiera el de amparo, contra la resolución judicial que fija el monto de la indemnización. Esto es trastocador de todo el orden jurisdiccional."

"V.- El decreto que aprueba el Plan Sectorial de Ecología "ECOPLAN" para el Estado de Sonora, es anticonstitucional en tanto que por medio de dicho decreto se atribuya al ejecutivo local facultades que corresponde expresamente a la Federación. Por ejemplo: invaden la competencia federal el artículo 39 del decreto a que nos referimos en sus fracciones V y VII, en las cuales pretende apoyarse el decreto expropiatorio que combatimos en esta demanda."

"Se arroge al Gobierno del Estado la facultad de actuar en relación con la sobreexplotación de los recursos naturales y tomar medidas correctivas para establecer su equilibración (sic) con la cual, como en el caso que motiva este amparo, se invade la esfera de competencia de las autoridades federales al entrometarse el Gobierno del Estado en una pretendida actividad para equilibrar los recursos naturales."



A. Rev. 950/85

"VI.- Violación de los artículos 14 y 16 constitucionales. La conocida disposición del artículo 16 constitucional exige que para causar perjuicio a una persona en sí misma, en sus posesiones y derechos se requiera competencia de autoridad, mandamiento escrito y motivación. En efecto, la Constitución General de la República establece que todo lo relativo a las zonas marítimas y terrestres o sea a las aguas mismas subyacentes a las tierras y pertenecientes a las zonas federales, son propiedad de la Nación y están sometidas a su integridad a la jurisdicción federal."

"Las aguas de la Bahía del Tóbari y las zonas federales integrantes de la superficie de la ISLA DE HUWUAI, están sometidas a su integridad a la Federación y es ella la única que puede realizar agtuaciones jurídicas que alteren su régimen. Tan es así, que previos los estudios del caso la autoridad federal autorizó la construcción del camino que une a la isla con la tierra firme y con ridícula proporción al ejecutivo local pretende, según el texto expreso del decreto expropiatorio, destruir una obra que la jurisdicción federal ha autorizado; y lo que es más increíble, el dictador del atropello es la misma persona que entusiásticamente alababa, según la documentación exhibida, la estructuración del complejo turístico que ahora pretende olímpicamente destruir. Por otra parte, son claras las disposiciones de la Ley Federal del Fomento de la Pesca que según su texto tiene por objeto entre otras la producción de la flora y la fauna acuática y determina que la ley es de interés público y social. Resulta ahora que el gobierno del Estado pasando sobre el texto de esta ley pretende adjudicarse sin fundamento alguno la protección de la fauna acuática en la zona federal que ha invadido con su arbitrario decreto expropiatorio. A su vez la Ley Federal de Caza tiene por objeto garantizar la conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre que existe libremente en el territorio nacional. Esta ley es de interés público y de

clara propiedad de la Nación "todas las especies de animales silvestres que subsisten libremente en el territorio nacional" por lo que con dichas especies nada tiene que hacer el señor Gobernador."

"Por su parte la Ley Forestal declara en su artículo 30 que es de utilidad pública "conservar y embellecer las zonas forestales, turísticas o de recreo" por lo que nada tiene tampoco que hacer el señor Gobernador contraviniendo en una zona turística las disposiciones de la autoridad federal."

"A su vez en el texto expreso del muticitado decreto expropiatorio se declara que es de utilidad pública la ocupación de la ISLA DE HUIVULAI incluyendo la carretera que comunica a la isla con el continente, por lo cual se decreta su expropiación y se autoriza al gobierno del Estado para ocupar inmediatamente los terrenos de la isla y la carretera que la comunica con el continente."

"Es increíble la arrogancia de la autoridad responsable que al expropiar tan precipitadamente la isla se olvidó de que las zonas federales y las aguas que las circundan son propiedad y dominio de la Nación y que 51 91 49 hectáreas del extremo sur de la isla son parte del patrimonio privado de la Nación, de manera que ésta resulta expropiada ostentosamente por el Ejecutivo local y aunque sea la Nación un tercero en este amparo, lo que nos interesa demostrar es la arrogante incompetencia de la autoridad responsable."

"A mayor abundamiento, el decreto expropiatorio pretende fundarse en la necesidad de proteger a especies volátiles y acuáticas y "la competencia para tomar las medidas de protección y ejecutar trabajos está claramente establecido en el artículo 40 del decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de 2 de agosto de 1978 y por el cual se estableció una zona de reserva de la fauna silvestre múltiples islas del Golfo de California". Ahora, el decreto del Gobernador local pretende en esta materia encomendarle la plana al ejecutivo federal."



"Todo lo anterior ocasiona violaciones a las disposiciones legales relacionadas y con ello una gran conculcación de las garantías establecidas por los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República."

"VII.- La falta de motivación correcta del decreto expiatorio ocasiona violación directa de la garantía de legalidad establecida por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal de la República."

"Negamos de una manera general que sean correctas las afirmaciones en que el decreto pretende fundarse y más bien para ejemplificar nos referimos a algunas de ellas. Se dice que al decreto se agregan estudios que le sirven de base y que en conjunto se agregan al presente decreto para venir a formar parte integrante del mismo" y en la precipitación con que actuó la responsable no paró mientes en contradecirse o desmentirse, ya que a la publicación del decreto no se agrega estudio de los que deban formar parte del mismo y por ello debe establecerse que el decreto carece de los fundamentos que el mismo invoca."

"Ahora bien, entre los fundamentos se dice: "que actualmente la Bahía del Tóbox presenta fuertes problemas de azolve que impiden la libre navegación de las embarcaciones, especialmente cuando baja la marea, ocasionando por ello grandes islotes en diferentes puntos". Pretende ignorar la responsable que el azolve de las bahías costeras es un fenómeno común, como puede comprobarse haciendo un simple recorrido por la vecina Bahía de Lobos, en la cual también se dificulta el tránsito de los barcos y aparecen islotes en la baja mar."

"Se dice también "que uno de los aspectos nocivos es que la carretera ha eliminado el flujo de las corrientes, causando azolve, contaminación, deterioro y degradación acelerada y grave al ecosistema marino, apreciándose disminución notoria de la reproducción de la fau-

na marina, que se expresa cada vez en menor producción o captura. "Las apreciaciones anteriores son falsas y erróneas como habíamos de demostrarlo por peritaje que contenga un estudio serio y científico y técnicamente fundado en las condiciones de la Bahía del Tóbari. Sigue diciendo la pretendida motivación que la única solución de los problemas pesqueros y ecológicos de la Bahía del Tóbari consiste en la remoción total de la carretera. No podemos imaginar absurdo mayor, porque si se demoliera la carretera el material de su construcción contribuiría a aumentar el azolve de la bahía y porque no está demostrado técnicamente la causa del fenómeno."

"Sólo un dictamen técnicamente fundado, (que propendamos en prueba pericial), podrá indicarnos la causa probable del azolve y demostrar los remedios posibles, con la indicación de si hay o no otra solución que la destrucción del dique, ya que la lógica sería como antes indicamos, que la dispersión del material que el camino contiene, aumentaría el azolve de la bahía. Más lógica parece, si de desazolve se trata, un trabajo de dragado de la bahía como lo han sugerido los pescadores."

"VIII.- Violación de la jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionada con la materia. Es conocida la jurisprudencia de la H. Suprema Corte que puede verse en distintos informes de su presidencia que han establecido claramente que en materia de expropiación la utilidad pública deberá ser plenamente comprobada, que "es menester que las autoridades que la realicen comprueben la existencia de la causa de utilidad pública que la haga necesaria, siendo indispensable para ello una prueba basada en datos objetivos y ciertos y no en simples apreciaciones subjetivas y arbitrarias" (Informe 1957, página 25)."

"La jurisprudencia transcrita es de aplicación obligatoria para todas las autoridades de conformidad con lo establecido en --

A. Rev. 950/85



Artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo en vigor."

QUINTO.- El Juez de Distrito que conoció del asunto admitió la demanda, la registró con el número 385/83 y previos los trámites legales correspondientes, con fecha siete de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro, dictó sentencia la cual concluyó con el siguiente punto resolutive:

"UNICO.- La Justicia de la Unión no ampara ni protege a los quejosos Raúl Corvantes Ahumado, Miguel Angel Tapia Grijalva, Alicia Parada Almada de Castolo, Javier Castolo Parada, Rolando Castolo Parada, Arturo Castolo Parada, Dinora Castolo Parada de Laman Mayor, Lucila de la Rosa Ibarra de Castolo, Mario de Lourdes López Arias de Castolo, Norma Alicia Sánchez Gándara de Castolo, Federico Laman Mayor Otero, y Sucesión Intestamentaria a bienes del señor Arturo Castolo Antillón, los dos primeros como apoderados del Banco Nacional de México, los demás con excepción del último por su propio derecho y Rolando Castolo Parada además de su propio derecho como albacea de la Sucesión Intestamentaria a bienes del señor Arturo Castolo Antillón contra los actos reclamados del H. Congreso y Gobernador del Estado, ambos de esta ciudad, por las razones expuestas en el cuerpo de la presente resolución."

Las consideraciones en que se apoyó el Juez de Distrito para resolver en el sentido que lo hizo son las siguientes:

"I.- El H. Congreso y Gobernador Constitucional del Estado, ambos con residencia en esta ciudad, rindieron informe justificado admitiendo la existencia de los actos que de ellos se reclaman."

"II.- Resultan infundados los conceptos de violación aducidos por los quejosos, razón por la cual habrá de negárseles el amparo y protección de la Justicia Federal que solicitan."

"En efecto, señalan como acto reclamado la expedición y promulgación de la Ley número 61 de Expropiación por causa de utilidad

pública, al decreto que aprueba el plan sectorial de ecología "ECO-PLAN" para el Estado de Sonora, publicado el día nueve de octubre de mil novecientos ochenta en el Boletín Oficial del Estado; así como el diverso decreto o acuerdo mediante el cual se declaró de utilidad pública evidente la ocupación de la ISLA HUIVULAI, incluyendo la carretera de acceso que comunica a dicha isla con el continente, publicado en el Boletín Oficial del Estado con fecha diez de febrero del año próximo pasado, alegando que con lo anterior se vulneran en su perjuicio las garantías individuales que resguardan los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, de acuerdo a los diversos razonamientos que se vierten en el escrito de demanda de amparo."

"Ahora bien, de la lectura integral del escrito inicial de demanda, se advierte que los amparistas combaten específicamente los artículos 10, 12, 17 y 20 de la Ley número 61 de Expropiación por causa de utilidad pública, promulgada por el Ejecutivo del Estado, expresando que el primero de tales preceptos (artículo 10) deja a la autoridad expropiatoria la facultad de ocupar a su arbitrio los bienes expropiados sin llenar los requisitos de audiencia, debido proceso legal y de fundamento jurídico que establecen los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Fundamental, dando motivo a que tal autoridad pretenda "imaginar" situaciones de orden público. El anterior razonamiento no es correcto, toda vez que el propio artículo 27 de nuestra Carta Magna autoriza la expropiación de los bienes expropiados y la garantía de previa audiencia no es uno de los requisitos comprendidos en el precepto constitucional de mérito, que es el que establece la regulación fundamental de toda expropiación, sirviendo como apoyo a lo anterior la tesis jurisprudencial número 391, visible a fojas 649, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-75, Tomo 10, Segunda Sala, la cual es del tenor siguiente:"

"EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE -

A. Rev. 950/85



MATERIA DE.- En materia de expropiación, no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución General, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta Fundamental".

"En relación al segundo y tercero de los preceptos de mérito, expresan los amparistas que los mismos son anticonstitucionales en cuanto a que, el primero de ellos (artículo 12), limita al monto de la indemnización por la cosa expropiada al valor fiscal de la misma, más un 10%, siendo que ciertos bienes, como el camino ~~que~~ se pretende destruir, no tienen valor fiscal por no ser bienes sujetos al registro catastral y, por otra parte, es evidente en el caso concreto que se pretende destinar la ISLA DE HUIVILAI a un complejo turístico de gran importancia y convergadura, que para construir la infraestructura legal y material se han otorgado cuantiosos sumos, lo que evidentemente ha aumentado el valor de los terrenos y, por tanto, el valor catastral es contrario al valor real que los bienes expropiados tienen en la actualidad y que, por lo que respecta al segundo de dichos preceptos (artículo 17), es inconstitucional en cuanto a que pretende obligar a las partes a pagar un tercer perito que ni siquiera ellos nombrarían, sino que sería nombrado por el Juez. Ahora bien, del examen de las anteriores expresiones y constancias que integran el sumario, se desprende que los quejosos ~~no~~ acreditaron derecho de propiedad o posesión alguna respecto del camino de acceso que comunica a la isla con el continente, que no probaron ~~en~~ autos la plusvalía que alegan se ha generado en la isla, ni que se haya realizado mejora alguna en el inmueble materia de la afectación, circunstancias todas que dejan al suscrito Juzgador en imposibilidad de analizar objetivamente y entender justificada la inconstitucionalidad de los preceptos y legislación en estudio, en virtud del principio de estricto derecho que caracteriza al juicio de amparo en materia administrativa, de acuerdo a lo dispuesto en la frac-

ción II del artículo 107 constitucional y artículo 76 de la Ley de Amparo."

"Asimismo, y en relación con el cuarto precepto impugnado de la legislación mencionada, o sea el artículo 20 antes citado, los quejosos alegan que el mismo es inconstitucional en cuanto a que no concede ningún recurso ni siquiera el de amparo contra la resolución judicial que fija el monto de la indemnización, lo cual es trastocador del orden jurisdiccional. El anterior alegato tampoco es de atenderse, toda vez que, además de que no especifican en qué los afecta tal disposición, el artículo 14 de dicho cuerpo normativo establece que cuando se controvierte el monto de la indemnización, se hará la consignación al Juez que corresponda, quien fijará a las partes el término de tres días para que designen sus peritos, lo que desvirtúa, incluso, la alegación que se analiza, pues inclusive en la parte final del artículo 12 dispone que "Si la propiedad de que se trata ha sufrido mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la fijación del valor fiscal, este será el único que estará sujeto a juicio pericial o resolución judicial"; luego entonces, cabe concluir que el precepto en mención no impone ineludible definitividad al valor del bien expropiado y, además, es inexacto lo divorcamente alegado en el sentido de que no proceda el juicio de amparo contra la resolución que fija el monto de la indemnización, ya que ninguna disposición de la ley en comento prohíbe la promoción de tal defensa constitucional."

"Por lo que concierne a las diversas argumentaciones vinculadas con los conceptos de violación marcados con los números V y VI del escrito de demanda, los peticionarios del amparo alegan que el decreto que aprueba el plan sectorial de ecología "ECOPLAN" para el Estado de Sonora, de fecha siete de octubre de mil novecientos ochenta y publicado al día siguiente en el Boletín Oficial del Estado, es inconstitucional porque se atribuye al Gobernador Constitucional del Estado,



facultades que corresponden expresamente a la Federación, invadiendo -- por consiguiente la competencia de autoridades federales, ya que no pude actuar sobre la explotación de los recursos naturales y tomar medidas correctivas para establecer su equilibrio, agregando que la Constitución General de la República establece que todo lo relativo a las zonas marítimas y terrestres, o sea a las aguas mismas subyacentes a tierra y pertenecientes a las zonas federales, son propiedad de la Nación y están sometidos en su integridad a la jurisdicción federal, dentro -- de la cual entran las aguas de la Bahía del Tóbari y zonas federales -- integrantes de la superficie de la ISLA HUIVULAI. Que las zonas federales y las aguas que la circundan son propiedad y dominio de la Nación y que 51-91-49 hectáreas del extremo sur de la isla, son parte del patrimonio privado de la Nación y, por otra parte, la competencia para -- tomar las medidas de protección y ~~ejecutar~~ trabajos está claramente establecido en el artículo 49, del decreto presidencial en el Diario Oficial de doce de agosto de mil novecientos setenta y ocho, en el cual se establece una zona de reserva de la fauna silvestre, respecto de múltiples islas del Golfo de California, por lo cual concluyen que se contravienen todo lo anterior, así como la Ley Federal para el Fomento de la Pesca, Ley Federal de Caza y Ley Forestal. Ahora bien, respecto a lo anterior cabe señalar que el decreto cuestionado tiene su origen y fundamento legal en el convenio único de coordinación que celebraron -- el ejecutivo federal y el gobierno del Estado de Sonora, con fecha cinco de febrero de mil novecientos ochenta, en la Ciudad de Veracruz, Veracruz, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día doce de septiembre del mismo año y en el Boletín Oficial del Estado el día dieciocho de los citados mes y año, mismo que fue ratificado en esta Ciudad de Hermosillo, Sonora, en el mes de febrero de mil novecientos -- ochenta y tres, según publicación en el Diario Oficial de la Federación y Boletín Oficial del Estado, con fechas veintidós y trece de ju-

año del mismo año, respectivamente, el cual en sus cláusulas 1a., 3a.,
 4a. y 30a., establece expresamente que dicho convenio tiene por objeto
 coordinar las acciones de los ejecutivos federal y estatal para la rea-
 lización de programas de desarrollo socioeconómico, que incluyen la --
 ejecución de obras, la prestación de servicios públicos y, en general,
 las actividades que les competen de manera concurrente, así como aque-
 llas de interés común; que los programas de desarrollo socioeconómico,
 materia de este convenio, serán de tres tipos: programas estatales de
 inversión, programas sectoriales concertados y programas de desarrollo
 estatal; que los ejecutivos federal y estatal realizarán los programas
 a que se refiere la cláusula anterior, para lo cual se comprometen a
 cumplir con todas las obligaciones que emanan de dicho convenio, ejecu-
 tar las acciones que del mismo se deriven y, en su caso, promover las
 iniciativas de ley o decreto, expedir las disposiciones reglamentarias
 y adoptar las resoluciones administrativas que sean necesarias para --
 que las diversas dependencias y entidades del ámbito federal y local,
 ajusten su actuación, en lo conducente, a los términos de tal convenio;
 y que el ejecutivo federal y el ejecutivo estatal conforme a las dispo-
 siciones legales vigentes, llevarán a cabo la elaboración y realiza-
 ción conjunta de programas para crear y administrar establecimientos
 de salubridad, asistencia pública y terapia ecológica del territorio
 y el ambiente físico de los asentamientos humanos y conservar la salud
 de la población en general. A su vez, sirven como apoyo a lo anterior
 lo dispuesto en el Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración
 Pública Federal que faculta al Presidente de la República para celebrar
 convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales y --
 con la participación de éstos, en los casos necesarios, con los Municipi-
 pios, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entida-
 des federativas, así como el párrafo tercero del artículo 27 de la --



Constitución General de la República, relacionado con el párrafo segundo de la fracción VI del mismo precepto constitucional."

"Por otra parte, respecto al alegato de los quejosos de que la competencia para tomar las medidas de protección y ejecutar trabajos en la isla está claramente establecida en el artículo 42 del decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el día dos de agosto de mil novecientos setenta y ocho, cabe señalar que dicho decreto por el que se establece una zona de reserva y de refugio de aves migratorias y de la fauna silvestre, en las islas que se relacionan, situadas en el Golfo de California, emitido por el ejecutivo federal con fecha veinticinco de julio de mil novecientos setenta y ocho, no incluyó a la ISLA HUIVULAI, la cual ya había salido parcialmente del patrimonio de la Nación, según título de propiedad que le fue expedido a Eduardo Patiño Bennett, con fecha doce de julio de mil novecientos sesenta y dos, por el Licenciado Adolfo López Mateos, Presidente Constitucional de la República, bajo número 2296, relativo al expediente 125396, amparando una superficie de 887-46-18 hectáreas, inscrito en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Judicial de Cajeme, Sonora, el día once de julio de mil novecientos sesenta y tres, bajo número 20912, volumen 45, sección 1ra., misma a la cual con posterioridad se le expidió declaratoria de zona de desarrollo turístico nacional respecto de una superficie de 502-36-66 hectáreas, según acuerdo de fecha seis de julio de mil novecientos setenta y nueve, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día trece de agosto del mismo año y certificado correspondiente de esta misma fecha suscrito por el Secretario de Turismo; sin embargo, tales circunstancias no constituyen obstáculo para que se llevara a cabo la expropiación combatida, toda vez que, en primer lugar, la situación natural de la isla cabe entenderla involucrada en la motivación de dicho -

decreto, que expresa y genéricamente señala al inicio del sexto párrafo de su considerando Único, lo siguiente: "Que por sus condiciones ecológicas, las islas del Golfo de California constituyen una zona de anidación de aves acuáticas migratorias de gran importancia a nivel mundial. . ." y, por otra parte, ello no impidió que se haya dado el supuesto de necesidad que atendió la expropiación que se reclama, como lo es la necesidad de preservar los recursos naturales de la entidad."

"Continuando con el presente estudio y por lo que concierne a los diversos razonamientos que constituyen los conceptos de violación marcados con los números VII y VIII del escrito de demanda, en que los amparistas sostienen que a la publicación del decreto expropiatorio no se agrega estudio alguno de los que deban formar parte del mismo y por ello debe establecerse que el decreto carece de los fundamentos que el mismo invoca; que el azolve de las bahías costeras es un fenómeno común; que la demolición de la carretera de acceso contribuiría a aumentar el azolve de la bahía; y que es conocida la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que en materia de expropiación, la utilidad pública deberá ser plenamente comprobada; dichos argumentos son infundados pues en apoyo al acuerdo expropiatorio combatido, la autoridad emisora del mismo exhibió entre otras prueba documental consistente en los estudios y dictámenes técnicos sobre el ecosistema Tóbari-Huivulai realizado por dependencias oficiales e institutos particulares, que integraron el correspondiente expediente administrativo, donde se señalan las distintas conclusiones y recomendaciones sobre la problemática del ecosistema, haciéndose finalmente un reporte gráfico y documental, donde se describen sus características, grados de alteración, propuestas de usos en niveles de protección y prioridades de acción, a fin de recuperar el sistema Tóbari-Huivulai.



A. Rev. 950/85

...vulai o integrarlos nuevamente a la producción de alimentos, correspondientes al expediente administrativo número 411.6"64"/82 que sirvió como base para la emisión del acuerdo de expropiación reclamado, y por lo que hace al azolve natural de las bahías y el que provocaría la demolición del camino que une a la ISLA HUIVULAI con el continente, dichos aspectos, además de que no fueron acreditados por sus exponentes, no son de atenderse de acuerdo a las consideraciones que en relación con el octavo concepto, en concreto, se expresan a continuación."

"Efectivamente, el octavo concepto de violación cuestiona la existencia de una causal de utilidad pública como justificante de la expropiación reclamada."

"Ahora bien, según el decreto expropiatorio que se reclama, la formación natural integrada por la Bahía Tóbari y la Isla Huiivulai constituye un ecosistema específico cuya vocación natural es la producción de alimentos marinos y el refugio de aves migratorias, opacando de los informes y estudios previos a dicho acto autoritario que la presencia de un camino construido artificialmente para unir a la isla con el macizo continental estaba eliminando el flujo de los corrientes que antes circulaban libremente entrando y saliendo por las dos bocas del estuario, causándose por consecuencia un deterioro y una denigración acelerada y grave al referido ecosistema marino, con una disminución notable de la fauna marina respectiva."

"Se considera también en el referido decreto, que el ecosistema original formado por una bahía de dos bocas se transformó artificialmente, a consecuencia del camino referido, en dos bahías distintas de una boca cada una, que, a diferencia de la original, resultaban totalmente ineficientes para la vocación natural del ecosistema, de donde concluye la responsable ordenadora que por estos motivos y en general por cualquier acción que produzca un cambio artificial en la vo-

cación natural del ecosistema de referencia se desestabiliza el equilibrio ecológico, afectándose no solamente la isla sino también la flora y fauna terrestre y marina correspondientes, y que para salvar dicho ecosistema natural se requería de la remoción total de la carretera que une a la isla con el macizo continental con el objeto de darle a todo el ecosistema un uso y un destino que aseguran su conservación."

"Considera asimismo el ejecutivo responsable, que es de interés público la regeneración de las condiciones del medio ambiente alterado por obras de infraestructura y actividades humanas artificiales y nocivas, y que representa un interés especial preponderante, a la vez, el mejoramiento de las fuentes propias de vida de las comunidades pesqueras asentadas en los márgenes de la Bahía El Tábari, la defensa y conservación de los elementos naturales existentes en la isla y la bahía y la implementación de medidas tendientes a evitar la destrucción de los elementos naturales que configuran el referido ecosistema."

"Con estos antecedentes y bajo esas consideraciones la responsable ordenadora consideró actualizadas las causas de utilidad pública previstas por las fracciones IX, X, XII y XIV del artículo 20 de la Ley de Expropiación del Estado."

"Por su parte, los quejosos consideran que no existe en la especie la causal de utilidad pública correspondiente, sin embargo del expediente administrativo que sirve de antecedente al acto reclamado aparecen estudios y opiniones no solamente de dependencias oficiales, sino también de científicos particulares, que convergen en la fundamental definiendo al conjunto integrado por la Isla Huivulai y la Bahía Tábari como un ecosistema con vocación natural para la producción de alimentos marinos y zona de refugio de aves migratorias."

"A su vez, de los dictámenes periciales que en materia de ingerencia fluviomarítima y determinación sobre la existencia de un



ecosistema natural integrado por la Isla Huivulai y la Bahía del Tóbari, con todas sus características, fueron aportados al juicio por las partes interesadas, y especialmente de los que fueron rendidos por los señores Homero R. Cabrera Muro, Guillermo Córdoba González, peritos propuestos por el Gobernador del Estado, y José Gómez Vélez, perito nombrado por este Juzgado, apreciados y calificados en los términos de los artículos 197, 198 y 211 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y otorgándolos categoría de evidencia plena en virtud de que se encuentran suficiente y convenientemente razonados y apoyados en bibliografía conducente al caso y en estudios oficiales, además de coincidir los tres, se insiste, en sus aspectos fundamentales, frente al dictamen rendido por Daniel Corvantes Castro, perito de la parte quejo, en que no desvirtúa con razonamientos oficiales las conclusiones de los antes tratados, máxime que no se ha adinistrulado con ninguna otra probanza, por lo que se obtiene de este material de evidencia, como se dice, la convicción de que, el ecosistema integrado por la Bahía El Tóbari y la Isla Huivulai constituye una posición geográfica privilegiada en cuanto a producción de alimentos marinos y, a la vez, en cuanto a zona de refugio para diversas aves migratorias, de tal modo que su utilización para fines particulares, en especial, de desarrollo de hospedaje turístico, no solamente la desubica de su posición y vocación natural sino que además la hace perder en definitiva su utilidad específica en la producción de alimentos."

"En efecto, de modo especial debe atenderse, según lo indican los peritajes en estudio, que la Bahía El Tóbari solamente pueda conservar y cumplir su vocación natural si se le permite seguir funcionando como bahía de dos bocas, en tanto que, precisamente, el intercambio de las aguas y sedimentos que éstas arrastran según se produce por el reciclaje de entradas y salidas que ocurre a través de estas dos bo

cas, es el factor determinante para mantener los elementos consisten--
tes en la circulación, turbiedad, oxígeno disuelto, salinidad, tempera--
tura, sedimentación y habitat que configuran o crean el ecosistema co--
rrespondiente."

"Por este mismo, se considera también que al eliminarse --
la bahía de dos bocas original mediante la construcción del camino co--
municante de la isla con el continente, creándose de modo antagónico--
artificial dos bahías diferentes, de una boca cada una, en lugar de la
original, según substancialmente lo determinan de modo uniforme los --
dictámenes periciales en estudio, se modificaron los elementos corres--
pondientes, alterándose la circulación y combinación de las aguas mari--
nas y dulces que constituyen el elemento clave o punto de partida de --
la cadena alimenticia producida por el ecosistema, incrementándose la
turbiedad del agua, bajándose la concentración del oxígeno, aumentando
la salinidad en los sectores cercanos al bordo, aumentando también la
temperatura en estos sectores, formándose zonas de deposición y azol--
ve y deteriorándose por consecuencia los habitats bentónicos, de modo
tal que se encontraba en proceso acelerado la destrucción y eventual --
desaparición total del ecosistema natural en estudio, cuya conserva--
ción solamente podía lograrse destruyendo por una parte el bordo o ca--
mino de comunicación entre la isla y el macizo continental, o impidién--
do por la otra la ocupación particular de la isla para fines turísti--
cos, u otros cualquiera que no fueran los de su vocación natural. Por
esto mismo debe estimarse que la expropiación reclamada tiende a la --
protección de un interés colectivo, como es conservar este ecosistema--
natural, tanto por su particularidades específicas como por su interro--
lación con otros distintos, todos los cuales se relacionan y afectan --
unos con otros, y cuya conservación integral y particular converge tam--
bién en la conservación de un estado natural general que permite una --

A. Rev. 950/85



mejor producción de alimentos como condición o requisito de subsistencia de la propia colectividad; ya que, abundando, del estudio de los dictámenes referidos, se colige que las corrientes y mareas que transportan nutrientes y plancton en el caso específico del ecosistema integrado por el Tábari y Huivulai se ven notoriamente afectadas por la presencia del bordo central construido artificialmente, que impide el recambio natural de dichas corrientes y mareas y que propicia la deposición de sedimentos de origen terrígeno creando islotes frente a los drenos, en los márgenes del bordo y en la parte continental de la bahía, además de que la presencia de este bordo propicia también que la circulación interna de las aguas se presente como dos cuerpos de agua con una sola comunicación cada uno con el Golfo de California, en lugar de las dos originales, resultando por consecuencia muy difícil la renovación de dichas aguas y produciéndose zonas de acumulación de materia orgánica y otros compuestos inorgánicos, que demanda oxígeno, que al no poder salir a mar abierto por resultar superiores a la capacidad de renovación de las aguas crean una concentración que impiden la penetración de la luz solar hasta el fondo de la bahía, afectándose de esta forma un ciclo natural de vida que solamente podría regenerarse haciendo que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la construcción del multicitado bordo o camino y la presencia del hombre para fines comerciales en la ISLA HUIVULAI."

"No debo dejar de apuntar también lo que anuncian los peritos cuyos dictámenes se han estimado atendibles, en el sentido de que si bien es cierto que el azolve de las bahías constituye un proceso natural y gradual a través del tiempo, el mismo se ve notoriamente acelerado con la presencia de obras artificiales como el bordo de referencia, de tal suerte que lo que pudo ser un azolvamiento medido en tiempo geológico, esto es en cientos o miles de años, por la construc-

ción y presencia del camino respectivo se convierte de modo enteramente artificial en un azolvamiento notable en apenas 10 ó 15 años y causando además de un daño tal vez irreparable del ecosistema en estudio."

"Todo esto converge en la presencia en el caso de una evidente causa de utilidad pública como base o fundamento del acto expropiatorio cuestionado, y esto es así porque la colectividad en general, está interesada en la existencia de todos aquellos elementos, posiciones geográficas o ecosistemas naturales que permitan la producción de alimentos, de tal forma que la destrucción de estos ecosistemas por obras humanas artificiales debe impedirse por la autoridad competente con el objeto de mejorar las condiciones de vida de la colectividad."

"En consecuencia, no habiendo resultado fundados los conceptos de violación aducidos por los peticionarios del amparo y, por ende, al no resultar los actos reclamados conculcatorios de las garantías cuya violación denuncian, lo procedente es negarles el amparo y protección de la Justicia Federal que solicitan."

SEXTO.- Inconformes con el fallo anterior los quejosos interpusieron recurso de revisión ante el propio Juez de Distrito que conoció del asunto, quien, por tal motivo, remitió el cuaderno de amparo y el escrito original de expresión de agravios a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Una vez recibidas las mencionadas constancias en este alto Tribunal, su Presidente, por acuerdo de seis de marzo de mil novecientos ochenta y cinco, notificado por lista el doce de abril siguiente, admitió el recurso de revisión hecho valer por la parte quejosa y turnó los autos para su estudio al Ministro ponente.

El Representante Social Federal formuló pedimento en el sentido de que se confirme la sentencia recurrida; y,

A. Rev. 950/85



CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 84, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo y 11, fracción IV bis, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se hace valer en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo en el que se plantea la inconstitucionalidad del decreto que aprueba el Plan Sectorial de Ecología "Ecoplan", para el Estado de Sonora, y del "Acuerdo que declara que es de utilidad pública evidente, la ocupación de la Isla Huivulai", publicados el nueve de octubre de mil novecientos ochenta y el diez de febrero de mil novecientos ochenta y tres, respectivamente, en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora; decretos expedidos por el Ejecutivo Local que en concepto de los quejosos invaden la esfera de atribuciones de la autoridad federal.

SEGUNDO.- En la sentencia recurrida el Juez de Distrito estimó que en la especie no existe la invasión de la esfera de atribuciones de la autoridad federal alegada por la parte quejosa; ahora bien, en relación al problema los recurrentes expresan los siguientes agravios:

AGRAVIOS:

... 3.- Por lo que concierne a las diversas argumentaciones vertidas por los quejosos en los conceptos de violación marcados con los números V y VI del escrito de demanda donde se cuestiona la inconstitucionalidad del decreto que aprueba el Plan Sectorial de Ecología "Ecoplan" para el Estado de Sonora, en el cual se apoyó la expropiación; y en donde también se cuestiona la ilegal intervención del Ejecutivo Estatal quien invadiendo facultades que en todo caso le competen a la Federación, afecta zonas marítimas y terrestres que le-

están vedadas por la Carta Magna y por disposiciones de la Ley Federal de Caza y la de Fomento de la Pesca, que son de orden público."

"A esos conceptos de violación el a quo C. Juez Primero de Distrito en la resolución que se combate, parte final de la hoja número 3 y vuelta nos dice: "Ahora bien, respecto a lo anterior cabe señalar que el decreto cuestionado tiene su origen y fundamento legal en el convenio único de coordinación que celebraron el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado de Sonora, con fecha cinco de febrero de mil novecientos ochenta, en la Ciudad de Veracruz, Veracruz, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día doce de septiembre del mismo año y en el Boletín Oficial del Estado el día dieciocho de los citados mes y año; mismo que fue ratificado en esta Ciudad de Hermosillo, Sonora, en el mes de febrero de mil novecientos ochenta y tres, según publicación en el Diario Oficial de la Federación y Boletín Oficial del Estado, con fecha veintidós y trece de junio del mismo año, respectivamente, el cual en sus cláusulas 1ra., 3ra., 4a. y 30a., esta bloca expresamente que dicho convenio tiene por objeto coordinar las acciones de los Ejecutivos Federal y Estatal, para la realización de programas de desarrollo socioeconómico, que incluyen la ejecución de obras, la prestación de servicios públicos y, en general, las actividades que les competen de manera concurrente, así como aquellas de interés común; que los programas de desarrollo socioeconómico, materia de ese convenio, serán de tres tipos: Programas tales de inversión, programas sectoriales concentrados, programas de desarrollo estatal, que los Ejecutivos Federales y Estatales realizarán los programas a que se refiere la cláusula anterior, para lo cual se comprometen a cumplir con todas las obligaciones que emanan de dicho convenio, ejecutar las acciones que del mismo se derivan y, en su caso, promover las iniciativas de ley o decreto, expedir las disposiciones reglamentarias y adop-



por las resoluciones administrativas que sean necesarias para que las diversas dependencias y entidades del ámbito federal y local, ajusten su actuación, en lo conducente, a los términos de tal convenio; y que el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal conforme a las disposiciones legales vigentes llevarán a cabo la elaboración y realización conjunta de programas para crear y administrar establecimientos de salud, asistencia pública y terapia ecológica del territorio y el ambiente físico de los asentamientos humanos y conservar la salud de la población en general. A su vez, sirven como apoyo a lo anterior lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que faculta al Presidente de la República para celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales y con la participación de éstos, en los casos necesarios, con los Municipios, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas, así como el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, relacionado con el párrafo segundo de la fracción VI del mismo precepto constitucional".

"En primer término, aun suponiendo que el decreto cuestionado, tenga su origen y fundamento legal en el convenio único de coordinación que celebraron el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado de Sonora con fecha 5 de febrero de 1980, en la Ciudad de Veracruz, Veracruz, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre del mismo año, y en el Boletín Oficial del Estado el día 18 de septiembre de aquel año; tal convenio en ningún momento fue invocado por la autoridad responsable emisora del acto reclamado, y menos se refirió al mismo para sostener la validez o razón jurídica del decreto que aprueba el Plan Sectorial de Ecología "ECOPLAN" para el Estado de Sonora, y ello se constata con la simple lectura del acuerdo de expropiación publicado en el Boletín Oficial del Estado el

10 de febrero de 1983; y si esto es así, la sentencia impugnada carece de fundamentación y justificación legal, siendo violatoria de los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo en vigor, toda vez que, al a quo, re basando sus facultades y atribuciones invoca ese convenio de coordinación, razonamientos y sustentos jurídicos que jamás tomó en consideración el Gobernador del Estado para fundar y motivar el acuerdo exprepiatorio."

"Pero con independencia de lo anterior, que sería suficiente para revocar la sentencia combatida, con el convenio único de coordinación celebrado entre el Ejecutivo Federal y Gobierno del Estado de Sonora, no se destruyen los conceptos de violación que fueron expresados en la demanda de garantías. En efecto, subsiste el argumento de que el decreto que aprueba el Plan Sectorial de Ecología "ECOPLAN" para el Estado de Sonora, es anticonstitucional en su artículo 39 fracciones II, V y VII, toda vez que permite al Ejecutivo del Estado invadir la esfera de competencia de las autoridades federales, en una pretendida actividad para equilibrar los recursos naturales. Conforme al artículo 42 de la Constitución Política Federal, el Territorio Nacional lo forman también las islas incluyendo los arrecifes y callos en los mares adyacentes, la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, así como también las aguas de los mares territoriales y las marítimas interiores. Según los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional corresponde a la Nación y son propiedad de la misma, todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; y también son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales, las aguas marinas interiores, las de las lagunas y osteros que se comunican permanentemente o intermitentemente con el mar, las de los ríos y sus afluentes hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o osteros. En el párrafo sexto-

A. Rev. 950/85



del mismo dispositivo constitucional, corresponde al Gobierno Federal la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas."

"En este orden de ideas el decreto que aprueba el Plan Sectorial de Ecología "ECOPLAN" para el Estado de Sonora es anticonstitucional, porque faculta al Gobierno Estatal para intervenir en esos sistemas naturales y en recursos de esa índole, cuando tales atribuciones corresponden a la Federación por tener éstas control y dominio sobre esos bienes y zonas, de acuerdo con los dispositivos constitucionales invocados."

"Lo anterior no fue contemplado por el C. Juez Primero de Distrito en el Estado cuando se le planteó el concepto de violación V de la demanda de garantías, y al parecer pretende rebatir esos argumentos de anticonstitucionalidad formulados, soslayando verdaderamente el problema o invocando el convenio único de coordinación que celebraron el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado de Sonora, con fecha 5 de febrero de 1980 en la Ciudad de Veracruz, Veracruz y posteriormente ratificado en esta Ciudad de Hermosillo; pero, como ya se expresó con antelación, en el acuerdo de expropiación jamás se invoca como fundamento al mismo, tal convenio, pero al margen de ello, de ninguna manera podría servir tampoco para desvirtuar la inconstitucionalidad del decreto que aprueba el Plan Sectorial de Ecología "ECOPLAN", en virtud de que con base en el principio de supremacía constitucional derivado del artículo 133 de la Carta Magna Federal, las leyes y tratados deberán conformarse con las normas constitucionales, y ante una discrepancia, los jueces preferirán la aplicación de éstas. Así pues, aun en el supuesto de que el convenio (sin admitirlo) permitiera la invasión federal por parte del Ejecutivo del Estado tal convenio no tendría aplicación por los jueces, al ser evidente su pugna frontal con los preceptos de la Constitución de la República; y por las mismas razones, menos aplicable sería el "ECOPLAN".

"Pero además, no es cierto que el convenio aludido de coordinación celebrado por el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado de Sonora, permita elaborar decretos como el Plan Sectorial de Ecología para el Estado de Sonora, y con base en el mismo y pesando por encima de la Constitución al Ejecutivo Local pueda intervenir a regular bienes de jurisdicción federal a tal grado de expropiarlos. En la sentencia que se impugna del 7 de diciembre de 1984 se establece que ese convenio conforme a sus cláusulas 1a, 3a., 4a. y 30a., tiene por objeto coordinar las acciones de los Ejecutivos Federal y Estatal para la realización de programas de desarrollo socioeconómico, que incluye la ejecución de obras, la prestación de servicios públicos y, en general, las actividades que les competen de manera concurrente, así como aquellas de interés común. Hasta aquí, ninguna facultad se le confiere al Ejecutivo Estatal tendiente a tomar medidas legales y administrativas para afectar, como lo hizo, bienes de la Federación; el objeto de ese convenio es coordinar acciones entre Ejecutivo Federal y Estatal para realizar los programas aludidos, lo que es muy distinto al hecho de que la Federación ceda sus atribuciones y derechos para regular bienes nacionales que se encuentran bajo su dominio, como son las islas, las aguas de los mares territoriales, aguas marinas interiores y esteros, etc."

"Sigues diciendo el C. Juez Primero de Distrito en su resolución combatida que, los programas de desarrollo socioeconómico materia de este convenio, serán de tres tipos, que onseguida reseña, y que los Ejecutivos Federal y Estatal realizarán los programas comprometidos a cumplir con las obligaciones que emanan de dicho convenio. Ello tampoco faculta al Ejecutivo del Estado o cualquier autoridad local para emitir decretos como el "ECOPLAN" que pugna con esos programas por permitir invadir la soberanía y jurisdicción federal y tomar medidas -

A. Rev. 950/85



tan ilegales como la expropiación total de la Isla Huivulai, Bahía del Tóberri y camino de acceso entre aquélla y el macizo continental. Además como lo sostiene el propio resolutor, tales programas y la realización de los mismos deberán ser concertados por ambos Ejecutivos Federal y Estatal, y son ellos a los que compete realizarlos, por lo tanto, no le es permitido al Ejecutivo Local tomar determinaciones unilaterales como lo es la expropiación referida con base en ese convenio mutuo de coordinación; y a mayor abundamiento, basta leer el convenio y lo que sobre él dice el Juez de Distrito, para advertir que tal acuerdo entre Ejecutivo Federal y Local no suprime ni contradice ninguna disposición constitucional y menos los artículos 27 y 42 de la Carta Magna, y si así fuere prevalecería la aplicación.

"Finalmente, si es cierto, como se señala en la resolución impugnada que el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al Presidente de la República para celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, pero ello no implica que en tales tratados o convenios se transija (sic) con los preceptos de la Constitución Federal, o que se le otorguen a los Estados, por el propio Presidente de la República, facultades o atribuciones que constitucionalmente le son asignadas a la Nación o a otras autoridades federales. Lo mismo podemos decir respecto al párrafo tercero del artículo 27 constitucional en relación con la fracción VI del mismo precepto, que invoca al C. Juez Primero de Distrito; conforme a ese párrafo es la Nación quien tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y la fracción VI faculta a la Federación y a los Estados en sus respectivas jurisdicciones, ocupar la propiedad privada en los casos en que sea de utilidad pública y conforme a dichas leyes administrativas; ello de ninguna manera funda la acción para el Ejecu-

tivo Local de intervenir, imponiendo modificaciones a bienes de la Federación y menos a través de la expropiación; los Estados sólo podrán hacerlo en sus respectivas jurisdicciones y en propiedad privada, y en el caso concreto la jurisdicción es federal (isla, mar territorial, -- aguas marinas interiores, esteros, etc.), y la propiedad no es privada porque el Gobernador está afectando la totalidad de la isla cuando el propio Juez de Distrito admite que 51-91-49 hectáreas del extremo sur de la Isla Huivulai forma parte del patrimonio nacional."

"Así pues, de ninguna manera ese convenio de coordinación faculta al Ejecutivo del Estado para actuar inconstitucionalmente y menos para afectar zonas del dominio federal, y para apropiarse arbitrariamente y sin escrúpulo alguno de bienes propiedad de la Nación."

"Por ello, además y en atención al concepto de violación expresado en la fracción VI del escrito de demanda carece de competencia y facultades el Ejecutivo Local para intervenir en lo relativo a zonas marítimas y terrestres, o sea a las aguas mismas subyacentes a las tierras, pertenecientes a las zonas federales que son propiedad de la Nación y están sometidas en su integridad a la jurisdicción federal. Las aguas de la Bahía del Tóbari y la superficie de la Isla de Huivulai, están sometidas a la Federación y es ella la única que puede realizar actuaciones jurídicas que alteren su régimen, lo que le está vedado al Ejecutivo Local; y ello, por todas las razones que hemos expuesto, no puede suprimirlo ni modificarlo el convenio Único de coordinación celebrado por el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado de Sonora, con fecha 5 de febrero de 1980, en la Ciudad de Veracruz, -- y ratificado posteriormente en la Ciudad de Hermosillo, Sonora."

"Por otra parte, carece de competencia la autoridad local para emitir el acuerdo expropiatorio sobre los bienes y zonas aludidos, por ser claras las disposiciones de la Ley Federal del Fomento de la --



A. Rev. 950/85

Pesca la que es de interés público y social, y pasando por encima de ellas el Gobernador del Estado adjudica para esa entidad la protección de la fauna acuática en una zona que le está vedada como es la Federal. La Ley Federal de Caza, que también es de interés público y de naturaleza federal declara propiedad de la Nación las especies de animales silvestres que subsisten libremente en el Territorio Nacional, por lo tanto el Ejecutivo del Estado no tiene competencia ni facultades para intervenir y regular tales especies como lo hace con el acuerdo expropiatorio a pretexto de proteger las aves marinas." A

"Todo ello no fue advertido, o no quiso atenderlo el C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Sonora, y con base en un inaplicable, al caso, convenio de coordinación celebrado entre Ejecutivo Federal y Estatal sostiene que a este último le es doble intervenir en zonas marítimas federales y apropiarse de bienes de la Nación sin recato alguno, y pasando finalmente por encima de la Constitución Federal. Además deja en completo estado de indefensión a la parte quejosa en razón de que, ese convenio en el cual apoya su determinación, no fue invocado por el Gobernador del Estado para fundar y motivar el acuerdo de expropiación controvertido." C

"Por todo ello, la sentencia resulta violatoria de los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo en vigor, procediendo revocarse para que a los quejosos se les conceda el amparo y protección de la Justicia de la Unión. Siendo así que el "ECOPLAN" es inconstitucional y no está fundado ni motivado encontrándose en pugna con los artículos 14 y 16 constitucionales." S

"Vinculado con lo anterior cabe razonar finalmente que, el C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Sonora, pretendo salvar la inconstitucionalidad del Decreto que aprueba el Plan Sectorial de Ecología "ECOPLAN" para el Estado de Sonora, con la aplicación del con

venio de coordinación celebrado entre el Ejecutivo Federal y el del Estado, antes referido, y si este cuerpo legal es inoperante para el efecto que se le asigna, lógica y obviamente subsistiría la anticonstitucionalidad del Decreto en los términos planteados. Lo mismo acontece respecto a la Ley Federal de Fomento de la Pesca y Ley Federal de Caza, que desvirtúa el C. Juez resolutor su aplicación con argumentos basados estrictamente en el convenio de coordinación invocado, el cual por todas las razones que se han aducido es inoperante e inaplicable al caso concreto en estudio. . ."

TERCERO.- Previamente al examen de los agravios es pertinente puntualizar el carácter con el que los quejados ocurrieron en demanda de amparo, para lo cual a continuación se sintetizan los antecedentes del caso atendiendo a las constancias que obran en autos.

Según aparece en la copia certificada del título de propiedad número 2296, de fecha doce de julio de mil novecientos sesenta y dos (fojas 124 del cuaderno de amparo) expedido por el Presidente de la República, Eduardo Patino Benot adquirió con fundamento en la Ley de Terranos Baldíos, Nacionales y Demasías, 887-46-18, hectáreas de terreno nacional de agostadero en la Isla Huivulai, adyacente a la Bahía de Tóbari, Municipio de Ciudad Obregón, Sonora; cabe agregar que del terreno restante de la superficie total de la isla se reservó una fracción de 59-67-48 hectáreas como zona federal y otra de 51-91-39 hectáreas para los efectos del segundo párrafo del artículo 21 de la ley citada, precepto legal que dispone lo siguiente:

"Los terranos Nacionales en las islas de ambos mares y en las de los ríos, lagos y esteros navegables, se enajenarán de acuerdo con lo que previene esta ley, oyendo al parecer de las Secretarías de la Defensa Nacional, Comunicaciones y Obras Públicas, Marina y Recursos Hidráulicos, según el caso. - - - En las islas de los mares, cu



ya enajenación se acuerdo, se reservará, además de la zona marítima que
roestre, una extensión mínima de cincuenta hectáreas para el estableci-
miento de poblaciones y servicios públicos, y, en caso de que la isla
no tenga esta extensión, los terrenos de la misma no podrán ser enaje-
nados."

Posteriormente Eduardo Patiño Bonet constituyó fideicomiso
traslativo de dominio respecto de 346-92-14 hectáreas de tal terro-
no en favor de Eduardo García Pesqueira y Sofía Gamaz de García Pes-
queira, señalando como institución fiduciaria al Banco Nacional de Mé-
xico, actualmente sociedad nacional de crédito, sin embargo, los dere-
chos de los fideicomisarios, es decir de Eduardo García Pesqueira y su
cónyuge, fueron rematados y adjudicados en la vía judicial a favor de
Javier Castolo Parada, en un diverso juicio ejecutivo mercantil segui-
do por éste en contra de aquéllos.

El nuevo fideicomisario Javier Castolo Parada a su vez co-
dió una décima parte de los derechos que le correspondían en el contra-
to de fideicomiso a cada una de las siguientes personas: Alicia Parada
Almada de Castolo, Arturo Castolo Parada, Dinora Castolo Parada de --
Lemmon Meyer, Lucila de la Rosa Ibarra de Castolo, María de Lourdes L6-
pez Arias de Castolo, Norma Alicia Sánchez Gándara de Castolo, Federi-
ca Lemmon Meyer de Otero, Rolando Castolo Parada y Arturo Castolo Antí-
llón; todo lo cual significa que los peticionarios del amparo que com-
parecen por su propio derecho, así como la sucesión quejosa, son titu-
lados, cada uno, de una décima parte de los derechos que corresponden
al fideicomisario en el contrato de fideicomiso traslativo de dominio
celebrado respecto de 346-92-14 hectáreas de superficie en la Isla Hui-
vulsi, tal como puede comprobarse con la lectura de las constancias --
que obran a fojas 150 a 186 y 255 a 317 del expediente de amparo.

Paralelamente a lo anterior cada uno de los coesionarios --

por su cuenta y en copropiedad, adquirieron diversos lotes de terreno ubicados en aquella superficie de la isla que en principio se vendió a Eduardo Patiño Bonot, pero que no fue fideicomitida; según se advierte de la lectura de los testimonios de escritura pública de los contratos de compraventa respectivos que en copia certificada pueden consultarse a fojas 186 a 254 y 318 a 430 del cuaderno de amparo.

Ahora bien, expuesta lo anterior resulta que es inexacta la aseveración de los quejosos formulada en el capítulo de antecedentes de la demanda, en el sentido de que algunos de ellos no tienen título definitivo de propiedad, pues como se dijo, al margen de su carácter de fideicomisarios respecto de una fracción de terreno de la que ciertamente aun no son verdaderos propietarios, en el expediente de amparo aparece que cada uno es dueño de por lo menos un predio en la isla expropiada.

Por otra parte en cuanto a los derechos que como fideicomisarios tienen los quejosos, quien viene en defensa de sus intereses es la institución fiduciaria Banco Nacional de México, sociedad nacional de crédito, la que en términos de la cláusula octava del contrato de fideicomiso (fojas 120 del cuaderno de amparo) se obligó a otorgar poder para pleitos y cobranzas a la persona o personas que el fideicomisario lo señalara para el caso en que fuera afectado el patrimonio fideicomitido como aconteció en la especie.

Tales observaciones resultan importantes en la medida que no es posible aceptar, como se dice en la demanda, que algunos de los quejosos "no tienen título definitivo de propiedad", pues de ser esto así ello haría improcedente el juicio por falta de interés jurídico al menos por lo que a dichas personas se refiere, si se toma en cuenta que lo que se reclama en el presente asunto es precisamente una lesión al derecho de propiedad.



A. Rev. 950/85

En conclusión, lo que sucede es que las personas físicas y sucesión quejosas son propietarias de algunos predios en la isla expropiada y, concomitantemente, beneficiarios respecto de una fracción de terreno que fue fideicomitida a su favor, en relación a la cual es la institución bancaria fiduciaria quien figura en la demanda de amparo en defensa de tal inmueble por conducto de los apoderados que tuvieron a bien señalar los fideicomisarios, según se advierte de la documental que obra a fojas 50 del cuaderno de amparo.

CUARTO.- En un primer agravio los recurrentes sostienen que la sentencia de primer grado es ilegal porque el Juez de Distrito, para desestimar los conceptos de violación aducidos, invocó el Convenio Único de coordinación que celebraron el cinco de febrero de mil novecientos ochenta, el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado de Sonora, no obstante que ni el decreto que aprueba el Plan Sectorial de Ecología "Ecoplan", ni el decreto expropiatorio de la Isla Huivulal, aluden en su texto a dicho convenio de coordinación.

Añaden que con la sola existencia del precitado convenio no se destruyen los conceptos de violación expresados en la demanda de amparo en torno al problema de invasión de esferas.

Son esencialmente fundados los argumentos de los quejosos ya que el convenio de coordinación mencionado no constituye el fundamento legal de los decretos reclamados ni guarda relación con éstos.

En efecto, el decreto que aprueba el Plan Sectorial de --

Ecología "Ecoplan", para el Estado de Sonora señala como fundamento legal los artículos 79, fracciones I y XI de la Constitución Política local; 16, apartado 8, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos y 29, fracciones I y V; 79, fracción I; 89, fracciones VI y XI; 16, fracción V, inciso E; 27 y 28 de la Ley de Desarrollo Urbano y Rural del Estado de Sonora.

Por su parte, el decreto que declara que es de utilidad pública evidente la ocupación de la Isla Huivulai menciona en su texto que le sirven de apoyo jurídico los artículos 79, fracción XVII, de la Constitución Política local; 19, 29, fracciones IX, X, XII, XIII y XIV, 39, 49, 69, 10, 12 y 13 de la Ley de Expropiación del Estado, todas estas disposiciones relacionadas con el Plan Sectorial de Ecología "Ecoplan", para el Estado de Sonora.

Consecuentemente no es correcto lo que asevera el Juez de Distrito en su fallo en el sentido de que los decretos reclamados tienen su origen y fundamento legal en el Convenio Único de coordinación que celebraron el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado de Sonora, pues además de que este convenio no se menciona en el texto de los repetidos decretos, la expedición del Plan Sectorial de Ecología "Ecoplan" (programa de protección ambiental derivado del Plan de Desarrollo Urbano y Rural del Estado de Sonora) obedece a la obligación que impone a los Ejecutivos locales el artículo 16, apartado A), fracción I, incisos a) y b); y B), fracción I, de la Ley General de



115

A. Rev. 950/85

Asentamientos Humanos; así como los artículos 89, fracciones VI y XI y 16, fracción V, inciso e) de la Ley de Desarrollo Urbano y Rural del Estado de Sonora, publicada el veintinueve de enero de mil novecientos setenta y siete; leyes cuya expedición es anterior a la firma del mencionado convenio de coordinación. Para demostrar lo anterior a continuación se transcribe el texto de las disposiciones aludidas en el orden que se citaron:

"ARTICULO 16.- Corresponde a los poderes de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias:

"A) A las legislaturas locales:"

"I.- Expedir la Ley de Desarrollo Urbano correspondiente, para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos y en esta ley."

"En ella se incluirán las normas pertinentes para:"

"a) La elaboración, revisión y ejecución del Plan Estatal;"

"b) La elaboración, revisión y ejecución de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, en los que necesariamente deberán participar los asentamientos correspondientes;"

"B) A los Ejecutivos locales:"

"I.- Tomar la participación que les asignan las leyes del Estado en la elaboración, revisión y ejecución del Plan Estatal y de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, ayuando a los grupos sociales que menciona el artículo 69 de la presente ley y ejercer sus atribuciones referentes a la aprobación de dichos planes y de la expedición de las declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos

de áreas y predios."

"ARTICULO 82.- Son atribuciones del Gobernador del Estado:"

"... VI.- Prover a la exacta observancia de la planeación urbana y rural, en los términos de la presente ley y de las demás disposiciones relativas;"

"... XI.- Coordinar el plan estatal con el nacional de desarrollo urbano, haciendo al efecto las proposiciones que se estimen pertinentes para la elaboración de este último."

"ARTICULO 16.- La ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el Estado se efectuará a través de:"

"... V.- Además de los planes anteriores se podrán elaborar los siguientes que son derivaciones o modalidades de los previstos en las fracciones comprendidas de la I a la IV:"

"... a).- Los planes sectoriales que definen las acciones en campos específicos tales como el transporte, la vivienda, el equipamiento y otros de naturaleza semejante a nivel estatal, intermunicipal o circunscrito en cualquiera área urbana."

Expuesta la anterior resulta que tal como afirman los recurrentes, la sola existencia del repetido convenio de coordinación no desvirtúa las alegaciones formuladas en la demanda relativa al problema de invasión de esferas, ya que es notorio que los decretos reclamados encuentran su origen y fundamento legal en un conjunto normativo que no incluyó a tal convenio, el cual, sólo resta señalar, se compone de una serie de cláusulas que contienen los lineamientos generales acerca de las acciones que deberán concertar los Ejecutivos federal y local para la realización de programas de desarrollo en el Estado de Sonora; así como para la elaboración de acuerdos de coordinación en los diversos ramos administrativos que a dichos funcionarios competen.



Sin embargo, aunque es fundado el agravio en estudio, éste resulta inoperante en cuanto al Plan Sectorial de Ecología "Eco-plan", se refiere, toda vez que el decreto que lo contiene de todas formas no invade la esfera de atribuciones de la autoridad federal por lo siguiente.

Al examinar en su conjunto los agravios y los conceptos de violación se advierte que los quejosos alegan en síntesis que el mencionado plan invade el ámbito de competencia de la Federación en tanto que faculta al Gobierno local para intervenir en la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos, en lo que a ecología compete dentro del Estado de Sonora.

Por su parte, los artículos 27, párrafo tercero y 73, -- fracción XXIX-C, de la Constitución Federal disponen:

"ARTICULO 27. . . La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población-

agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. . ."

"ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:"

"... XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución."

Ahora bien, del análisis relacionado de los anteriores preceptos se advierte que no es competencia privativa de la Federación intervenir en materia de asentamientos humanos y particularmente en relación a la facultad para evitar la destrucción de los elementos naturales y proteger el medio ambiente, pues de acuerdo con la segunda de las disposiciones constitucionales citadas la única que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión y, por ende, de la Federación, es la de expedir leyes que establezcan la concurrencia de éste, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, tratándose de la regulación y ordenación de los asentamientos humanos, con el objeto de hacer cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución, fines entre los cuales se encuentra el de preservar los elementos naturales de su posible destrucción.

Por tanto, si el decreto que aprueba el Plan Sectorial de Ecología "Ecoplan" para el Estado de Sonora, tiene como objetivo la protección del medio ambiente y si, por otra parte, dicho plan se expidió en cumplimiento de lo dispuesto en la ley ordinaria que regula la concurrencia de los Municipios, de las entidades federativas y



de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; concretamente expedido con apoyo en el artículo 46 de la Ley General de Asentamientos Humanos; debe concluirse que el mencionado plan no invade la esfera de atribuciones de la autoridad federal, pues el Ejecutivo local al aprobarlo y promulgarlo solamente actuó conforme a la participación que en esta materia le concede el ordenamiento secundario antes invocado.

Así es que respecto del Plan Sectorial de Ecología "Eco-plan", para el Estado de Sonora, publicado el nueve de febrero de mil novecientos ochenta en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa, deberá negarse la protección constitucional solicitada.

QUINTO.- En cambio, el decreto mediante el cual se expresó la Isla Muivulai sí afecta la órbita de competencia de la Federación por las razones que a continuación se indican:

En el escrito de revisión los quejosos insisten en señalar que la Isla Muivulai está sometida en su integridad a la Federación quien por tanto es la única que puede llevar a cabo actos que alteren su régimen.

Por otro lado en relación a la condición jurídica que guardan las islas pertenecientes al territorio nacional, el artículo 48 de la Constitución Federal dispone:

"Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos marinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados."

Pues bien, de lo dispuesto en el precepto constitucional-

transcrito se desprende que, en principio, el régimen competencial al cual se encuentran sujetas las islas es el que corresponde a la Federación, quien por tanto es la constitucionalmente facultada para dictar todos los actos del orden administrativo, legislativo y jurisdiccional concernientes a esas porciones del territorio nacional. Esta regla general tiene como norma de excepción el caso de aquellas islas que a la fecha en que entró en vigor la Constitución Federal se encontrasen ya bajo la jurisdicción de los Estados, caso en el cual deben considerarse como parte integrante del territorio de la entidad federativa a la que estuviesen sometidas, quedando en consecuencia excluidas de la órbita competencial de los poderes federales.

En tal virtud como en autos no existe ningún elemento de convicción con el cual se acredite que la Isla Huivulai antes del cinco de febrero de mil novecientos diecisiete hubiese estado bajo la jurisdicción del Estado de Sonora (en el expediente las responsables solamente ofrocieron como pruebas de su parte diversos dictámenes periciales tendientes a justificar la necesidad de dicha medida expropiatoria), es de resolverse que la situación jurídica de aquélla se encuentra comprendida dentro de la regla genérica que prevé el artículo 48 constitucional, que expresamente estatuye que en casos como el presente las islas dependerán directamente del Gobierno de la Federación.

Por tal motivo es incuestionable que el decreto mediante el cual se expropió la Isla Huivulai invade la esfera de atribuciones de la autoridad federal, pues no obstante que es a ésta a quien compete por mandato constitucional todo lo relativo a la administración y gobierno de dicho territorio, fue el Ejecutivo local del Estado de Sonora quien incorporó a su dominio ese inmueble pasando por alto que la Federación es la única que puede llevar a cabo actos que afectan la propiedad particular inmobiliaria de una isla que se encuentra su-



jeta a su jurisdicción.

Es en mérito de todo lo anterior por lo que procede modificar el fallo sujeto a revisión y conceder a las personas físicas, su cesión y sociedad nacional de crédito quejosas, el amparo y protección de la Justicia Federal que solicitan en contra del "Acuerdo que declara que es de utilidad pública ovidento la ocupación de la Isla Huivuloi", publicado el diez de febrero de mil novecientos ochenta y tres en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.

Cabe agregar que al estimar fundadas las alegaciones de los quejosos en cuanto al tema de invasión de costas resulta innecesario reservar jurisdicción al Tribunal competente para analizar la constitucionalidad de la Ley de Expropiación del Estado de Sonora, que por otros conceptos también se reclama, en virtud de que al admitir que el Gobernador de dicha entidad federativa actuó sin facultades constitucionales para expropiar la Isla Huivuloi, tal consideración hace inaplicable aquella ley a los quejosos y por ende resulta ocioso su estudio.

Por la expuesto y fundado, con apoyo además en los artículos 90 y 91 de la Ley de Amparo, se resuelve:

PRIMERO.- Se modifica la sentencia recurrida;

SEGUNDO.- La Justicia de la Unión no ampara ni protege al Banco Nacional de México, sociedad nacional de crédito, y coqueviados en contra del decreto que aprueba el Plan Sectorial de Ecología "Eco-plan" para el Estado de Sonora, publicado el nueve de octubre de mil novecientos ochenta en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa.

TERCERO.- La Justicia de la Unión ampara y protege al Banco Nacional de México, sociedad nacional de crédito, Alicia Parada Almada de Castelo, Javier Castelo Parada, Arturo Castelo Parada, Dinora Castelo Parada de Lommon Mayer, Lucila de la Rosa Ibarra de Castelo, -

María de Lourdes López Arias de Castelo, Norma Alicia Sánchez Gándara de Castelo, Federico Lemmen Meyer, Rolando Castelo Parada y sucesión de Arturo Castelo Antillón, en contra del acuerdo que declara -- que es de utilidad pública evidente, la ocupación de la Isla Huivuloi, publicado el diez de febrero de mil novecientos ochenta y tres en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan -- los autos al Juzgado de su origen y, en su oportunidad, archívese el -- toca.

Cotejó Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno por mayoría de dieciocho votos de los señores Ministros De -- Silva, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Castañón -- León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Martínez Dolgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Moreno Flo -- ros, Del Río Rodríguez, Ortiz Santos, Schmill Ordoñez, Olivera Toro y Presidente Jorge Iñárritu, en contra de los votos de los señores Mi -- nistros Rodríguez Roldán y Azuela Sistrón quien manifestó reservarse el derecho de formular voto particular. Fue ponente el señor Minis -- tro Fernando Castellanos Tena.

Firman los señores Ministros Presidente y ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

EL PRESIDENTE:

JORGE INARRITU

EL MINISTRO PONENTE:

FERNANDO CASTELLANOS TENA

EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

J. JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ

28 MAYO 1986
En ... y por medio de lista, se notificó la resolución anterior a las partes y al Ministerio Público Federal. Conste.



ARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO MARIANO AZUELA GUI-
TRON EN CONTRA DE LA SENTENCIA MAYORITARIA ANTERIOR.

Las diversas cuestiones que se encuentran involu-
cradas en el juicio de amparo al que se refiere la sentencia
contra la que me pronuncio son complejas e interesantes, es-
pecialmente si se examina con detenimiento el voluminoso ex-
pediente y libro anexo que se formaron. Aspectos sociales, -
políticos, económicos y, desde luego, jurídicos, aparecen --
provocando interrogaciones diversas que giran alrededor de --
un decreto expropiatorio reclamado en un juicio de amparo: --
¿La bahía Tovari y la isla Huivulai constituyen fenómenos na-
turales de extraordinaria belleza y utilidad? ¿Porqué en el
año de 1962, concretamente el 30 de junio, la mayor parte --
del territorio de la isla salió del dominio de la nación y --
se entregó en propiedad al señor Eduardo Patiño Benet quien
lotificó los terrenos, enajenándolos en buena parte a muy ba-
jo precio, según las correspondientes escrituras, a diferen-
tes personas, entre las que destacan por la superficie global
adquirida aquellas en las que predomina el apellido Castelo?,
¿La riqueza extraordinaria que parece tener el lugar y que --
justificó que se le reconociera como zona de gran desarrollo
turístico, no debiera justificar precisamente la expropiación
para beneficio de la colectividad? ¿Se respetó el espíritu y
el texto del artículo 27 de la Constitución al haber entrega-
do la propiedad de la mayor parte de una isla de excepcional
riqueza a un solo individuo? ¿Existen pescadores que han sido
seriamente afectados por la construcción de una carretera pa-
ra unir la isla con el Continente? ¿Fueron motivos de políti-
ca partidista los que dieron lugar al decreto expropiatorio?
¿Resulta lógico que no hubiera intervenido la Procuraduría Ge-
neral de la República en relación a un Decreto que expropia-
ba una isla, tomando en cuenta que según la sentencia mayori-

taria era de jurisdicción federal y que, según datos del expediente, en aproximadamente 50 hectáreas, pertenece a la propiedad de la nación? ¿No debió haberse llamado a juicio a la Comunidad Indígena de San Salvador o Tetapobampo que, según datos del expediente, parece ser propietario de - - - 5985-85-66 hectáreas de Etchojoa, Sonora, entre las que, pretende, se encuentra la Isla Huivulai?

Estas y otras interrogantes surgen del análisis de tallado del expediente y si bien hubiera sido interesante -- despejar esas dudas, e incluso, ese fue mi propósito inicial, he preferido finalmente desistir de mi intento ya que, por -- un lado, el cúmulo de trabajo cotidiano ha propiciado y, seguramente, lo seguiría propiciando, un detenimiento no deseable en el trámite de un asunto ya resuelto, lo que no resulta congruente con el artículo 17 constitucional y, por otra parte, por la forma como se resolvió el asunto tendrán que -- ser las autoridades administrativas federales y locales, las que tengan que dar respuesta a las distintas preguntas a que se ha hecho referencia. En efecto, si se examina con minuciosidad la sentencia mayoritaria dictada por el Pleno de la Suprema Corte, en ella no se resolvió que no hubiera lugar a -- la expropiación por causa de utilidad pública, sino simplemente que el decreto expropiatorio resultaba inconstitucional al haber emanado del gobernador del Estado cuando, por -- referirse a terrenos de una isla, eran de jurisdicción federal y, por lo mismo, sólo las autoridades federales podían -- haber tenido intervención. Esto significa que, jurídicamente, no sólo es posible sino debido que, de comprobarse la utilidad pública, el presidente de la República, incluso aprovechando todos los elementos de que dispuso el gobernador del Estado, pueda decretar la expropiación. Por otro lado, debe



destacarse que muchos de los propietarios afectados no aparecen como quejosos, y, por lo mismo, respecto de ellos subsisten jurídicamente los actos reclamados.

Conviene añadir que de los antecedentes del decreto referido, se desprende que en los estudios y trabajos preparatorios intervinieron autoridades federales, lo que permite suponer que estuvieron de acuerdo en la existencia de la utilidad pública en la que se fundó la expropiación.

Por lo que toca a la argumentación jurídica de la sentencia mayoritaria, en la que se sostuvo el amparo otorgado, debe destacarse que la misma consistió, esencialmente, en lo expresado en el considerando Quinto y que hizo consistir, en esencia, en que de acuerdo con el artículo 48 de la Constitución, las islas dependen directamente del Gobierno de la Federación por regla general, y que al no existir ninguna prueba de que la Isla Huivulal se hubiera encontrado en el caso de excepción relativo a que el Estado de Sonora hubiera ejercido jurisdicción sobre la misma, debe concluirse que el gobernador del Estado invadió la esfera de las atribuciones de la autoridad federal al dictar el decreto expropiatorio reclamado.

El argumento que se resume resulta inaceptable -- porque contraria los preceptos que rigen el recurso de revisión. En efecto, de acuerdo con la técnica de la revisión -- en ella no pueden examinarse argumentos que no se hubieran hecho valer en los conceptos de violación y que, por lo mismo, se introduzcan en el recurso de que se trata. Dos razones justifican claramente este principio. En primer lugar, en la revisión se juzga si el juez de Distrito agravió al --

recurrente al emitir su sentencia y resulta absurdo que haya podido incurrir en esa conducta ante un argumento que no se sometió a su consideración. ¿Cómo puede ser posible que se concluya que el juez de Distrito agravó al recurrente - porque no consideró fundado un razonamiento que no aparecía dentro de los conceptos de violación, y que no es sino ante el órgano revisor que se propone?; admitir lo contrario, como implícitamente lo hace la sentencia mayoritaria, exigiría que el juez de Distrito adivinara todos los posibles argumentos que podrían haberse planteado por el recurrente, - desde su demanda, para examinarlos y pronunciarse sobre - ellos, con lo que incurriría en la suplencia de la deficiencia de la queja que, conforme a los preceptos aplicables al caso, no se admitía en el amparo administrativo. Por otro lado, y la situación resulta más grave, aceptar que en el recurso de revisión se pueda examinar un argumento no hecho valer en la demanda de amparo da como resultado el estado de indefensión para la autoridad responsable, pues la misma no pudo, en su informe justificado, expresar las consideraciones y aportar las pruebas pertinentes que la favorecieran. En el caso al que se refiere el presente voto, la situación reviste especial gravedad, porque de conformidad con lo establecido por el artículo 48 constitucional si bien la regla general es que las islas quedan bajo la jurisdicción de la Federación, se establece la excepción de aquellos casos en que una isla hubiera estado, al entrar en vigor la Constitución de 1917, bajo la jurisdicción del Estado; esto implicaría que se probara por el Estado que ejerció jurisdicción sobre la Isla Huivulal pero ¿cómo podía haberlo hecho si en la demanda de amparo, como puede comprobarse en la parte de la sentencia en que se transcriben los



Estos de violación, en ningún momento se expresó algún razonamiento que se fundara en el artículo 48 de la Constitución? Además, tratándose, del Estado de Sonora, la situación reviste la particularidad de que, en el artículo 32. de su Constitución vigente en 1917 se señalaba, que su territorio comprendía: "igualmente las islas de El Tiburón, San Esteban, Lobos y demás islas e isletas que han estado sujetas a su dominio". Esto implicaba que para llegar a la conclusión de la sentencia mayoritaria, de que la Isla Hui vulai se encontraba bajo la jurisdicción de la Federación hubiera sido indispensable que el Gobierno de Sonora, hubiera tenido la posibilidad de demostrar que dicha isla es tuvo sujeta a su dominio. Como tal cuestión no fue materia de la litis constitucional, no tuvo la oportunidad legal de hacerlo, y, por lo mismo, al sustentarse la sentencia en la afirmación de que ninguna prueba se aportó al efecto, se le dejó en notorio estado de indefensión.

Por consiguiente, la sentencia mayoritaria resulta ilegal por las razones expuestas.

Atentamente.


MARIANO AZUELA GUITRON.