

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 77/2022.

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

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
77/2022**

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

**DEMANDADO: PODER EJECUTIVO
DEL ESTADO DE QUINTANA ROO**

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

COTEJÓ

SECRETARIO: ANDRÉS GONZÁLEZ WATTY

**COLABORÓ: Cecilia Kalach Chelminsky
Rafael Jesús Ortega García**

ÍNDICE TEMÁTICO

JLP

Actos impugnados: Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable y Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial, ambos del Estado de Quintana Roo.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	8-9
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	La materia de impugnación se construye al Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable y la Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial, ambos del Estado de Quintana Roo.	9-10
III.	EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO	La existencia de la Estrategia y del Programa reclamados se hacen constar con la copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.	10
IV.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	10-11
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	11
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	El órgano demandado tiene legitimación pasiva.	12-13
VII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Las partes no hicieron valer ninguna causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento.	13
VIII.	ESTUDIO DE FONDO VIII.1. Consideraciones previas.	Solo se estudiarán los conceptos de invalidez que argumentan una vulneración de las competencias constitucionales originarias del Ejecutivo Federal y a derechos humanos íntimamente relacionados con ellas.	13-20
	VIII.2. Falta de participación del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en la discusión y aprobación del Programa impugnado.	Esta Segunda Sala concluye que el gobierno del Estado de Quintana Roo sí convocó a la SEMARNAT a través de sus representantes al comité estatal que elaboró el programa ahora impugnado. Por tanto, en este caso, la falta de participación de la SEMARNAT no supone la invalidez de dicho programa. Se reconoce la validez del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado.	20-34

	VIII.3. Estudio de la alegada falta de competencia del Estado de Quintana Roo para emitir el programa impugnado.	No asiste la razón al Poder Ejecutivo actor pues, lejos de tratarse de una falta de fundamentación, el Programa impugnado y su contenido está autorizado por la propia LGEEPA. Se reconoce la validez del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado.	34-37
	VIII.4. Estudio sobre la alegada invasión de competencias federales en materia de regulación de dunas costeras, humedales y lagunas costeras, así como en materia de autorización de impacto ambiental.	El artículo 28 de la LGEEPA determina para la federación la exclusividad para otorgar la autorización de obras y actividades, mediante evaluación de impacto ambiental, en humedales, ecosistemas costeros, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar. Se declara la invalidez del Programa impugnado, apartado VI.5 denominado "Aspectos normativos para los asentamientos humanos y ejidales" y subapartado VI.5.1 "Criterios para Actividades Turísticas (At)" solo por lo que hace al criterio AT 5: "Restringir la instalación de nueva infraestructura turística en las dunas de playa y manglares, previa justificación técnica que demuestre no alterar ni la estructura ni la función de los ecosistemas".	37-41
IX.	EFECTOS Declaratoria de invalidez	Se precisan las disposiciones, actos u omisiones declaradas inconstitucionales.	41
	Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez	Esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de esta sentencia a las partes de la presente controversia constitucional.	41-42
X.	DECISIÓN	PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable del Estado de Quintana Roo y de la Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial de la misma entidad federativa, publicados en el Periódico Oficial del Estado el uno de marzo de dos mil veintidós. TERCERO. Se declara la invalidez del apartado VI.5 denominado "Aspectos normativos para los asentamientos humanos y ejidales" y subapartado VI.5.1 "Criterios para Actividades Turísticas (AT)" solo por lo que hace al criterio AT 5: "Restringir la instalación de nueva infraestructura turística en las dunas de playa y manglares, previa justificación técnica que demuestre no alterar ni la estructura ni la función de los ecosistemas", del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado el uno de marzo de dos mil veintidós. CUARTO. Esta sentencia surtirá sus efectos al momento de su notificación a las partes en la controversia constitucional, en términos del apartado IX de la misma resolución. QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.	42-43

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
77/2022
ACTOR: PODER EJECUTIVO FEDERAL,
A TRAVÉS DE LA CONSEJERÍA
JURÍDICA
DEMANDADO: PODER EJECUTIVO DEL
ESTADO DE QUINTANA ROO**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

COTEJÓ

SECRETARIO: ANDRÉS GONZÁLEZ WATTY

**COLABORÓ: Cecilia Kalach Chelminsky
Rafael Jesús Ortega García**

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 77/2022, promovida por Poder Ejecutivo Federal, a través de la Consejería Jurídica, contra el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda por el Poder Ejecutivo Federal.** El dieciocho de abril de dos mil veintidós, el Poder Ejecutivo Federal, a través de María Estela Ríos González, en su carácter de consejera jurídica del Ejecutivo Federal,¹ promovió una controversia constitucional en contra del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable (en adelante “Programa” o “PEOTEDS”) y la Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial (en adelante “Estrategia” o “EEOT”), ambos del Estado de Quintana Roo. Los instrumentos fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado el uno de marzo de dos mil veintidós.
2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Poder Ejecutivo Federal expuso los siguientes conceptos de invalidez:
 - a. **El Poder Ejecutivo de Quintana Roo violenta las facultades de la Federación para participar en la creación de instrumentos de ordenamiento territorial y ecológico (violación a los artículos 4, párrafo quinto, 27, párrafo tercero, 73, fracción XXIX-G, y 124 de la Constitución Federal).** De acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), los estados tienen la facultad de elaborar los programas de ordenamiento ecológico regionales. Respecto de éstos, el artículo 20 Bis 1 de dicho ordenamiento dispuso que la Federación deberá apoyar técnicamente en su formulación y ejecución. Lo anterior responde a la naturaleza concurrente en materia de ordenamiento ecológico y protección al ambiente.

El Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo no cumplió con el requisito de permitir a la Federación intervenir en la elaboración del Programa ni la Estrategia. Por tanto, resulta evidente que se está ante un vicio del procedimiento que conlleva a la invalidez de los actos reclamados. Además, la falta de participación provoca que el Programa y la Estrategia incurran en una serie de vicios sustantivos.

En relación con la Estrategia, el Poder Ejecutivo Federal señala lo siguiente:

- I. La sección sobre el marco jurídico omite hacer referencia a la LGEEPA. Resulta manifiesta la ausencia de un análisis jurídico completo que dé sustento a la Estrategia.
- II. A pesar de que la sección sobre diagnóstico presenta una serie de mapas y textos, no incluye un análisis cuantitativo que soporte las aseveraciones que se hacen sobre los potenciales de uso y el efecto que se genera. Por ejemplo, por lo que hace al sector turismo, se omite abordar los impactos ambientales que éste provocará.

¹ Personalidad que acredita con copia certificada de la constancia de su nombramiento, de fecha de dos de septiembre de dos mil veintiuno.

- III. Para la creación de una política transversal, se propone integrar un documento llamado "Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable", sin embargo, no se toman en cuenta los programas de ordenamiento territorial vigentes. Se ignora que son instrumentos de planeación vinculantes y funcionan como marco de referencia para el uso de suelo y manejo de recursos naturales. Asimismo, no se toma en cuenta el Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe.
- IV. Se impide la consecución de la finalidad prevista en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal en cuanto a la ordenación del territorio y preservación de recursos naturales.

En relación con el Programa, el Poder Ejecutivo Federal señala lo siguiente:

- I. Como fundamento legal, hace referencia al artículo 7, fracción IX, de la LGEEPA. Lo anterior resulta contradictorio, pues los estados solo están facultados para llevar a cabo programas de ordenamiento ecológico regionales y no otros instrumentos que tengan los mismos objetivos.
 - II. Se violenta el artículo 14 de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, que establece la correspondencia que debe existir entre los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano. En el Programa se delimitaron 80 unidades de gestión territorial (UGT) sin considerar los ordenamientos ecológicos existentes. Lo anterior puede derivar en limitaciones, redundancia y contradicciones. Por ejemplo, se comparó la UGT 10 con la unidad de gestión ambiental 17 (UGA) del Programa de Ordenamiento Ecológico Local de Solidaridad. Ambos territorios se superponen y se regulan de manera distinta. La UGT 10 asigna usos de suelo para el turismo convencional y los asentamientos humanos. La UGA 17 establece que la política ecológica deberá ser de conservación, ecoturismo, reserva natural, equipamiento, recreativo y marino.
 - III. El Programa no cumple con las obligaciones de participación social. Únicamente se llevaron a cabo dos talleres en la capital del Estado. Lo anterior no puede traducirse en una consulta extensa e informada a la población. Asimismo, en contravención al Acuerdo de Escazú, no existe evidencia de la realización de una consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas.
 - IV. Dentro del Programa se regulan elementos ambientales fundamentales, los cuales debieron ser estudiados por la Federación, tal como lo exige la normativa aplicable.
- b. El Programa incumple con los Tratados Internacionales de los que México es parte (violación a los artículos 1 y 133 de la Constitución Federal).** El Programa no observa los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas ni el Acuerdo de París en la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático. De dichos instrumentos internacionales se desprende el compromiso que adquieren los países miembros para efectuar acciones encaminadas a disminuir el impacto ambiental y el cambio climático. Sin embargo, de la lectura del Programa no se desprende que el Estado de Quintana Roo haya efectuado las directrices planeadas en los tratados internacionales. Estas omisiones pueden afectar al medio ambiente de forma irreparable.
- c. El programa invade competencias de la Federación en materia de impacto ambiental.** El Programa pretende regular zonas costeras en dunas, lagunas, humedales y manglares. Lo anterior excede su esfera competencial.
- I. De acuerdo con el artículo 5, apartado Q) y R), fracción I, del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental y el artículo 28 de la LGEEPA, cuando se trate de cualquier tipo de obra en humedales o ecosistemas costeros (dunas costeras), la Federación, a través de la SEMARNAT, es la autoridad competente para autorizarlas o negarlas a través del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.
 - II. El programa pretende regular los aprovechamientos que se pretendan llevar a cabo en humedales. Lo anterior violenta los artículos 3, fracción XXX, y 86 Bis 1 de la Ley de Aguas Nacionales. Asimismo, de acuerdo con los artículos 23 y 155 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, es la CONAGUA la autoridad encargada de establecer la regulación sobre humedales.

- III. El Programa establece especificaciones sobre la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar. Sin embargo, no observa las especificaciones establecidas en los artículos 56, 57, 58, 60 Ter y 99 de la Ley General de Vida Silvestre, así como la NOM/022/SEMARNAT/2003.
2. **Suspensión.** El Ejecutivo Federal solicitó la suspensión del Programa y la Estrategia reclamados.
 3. **Turno y registro.** Por acuerdo de veintisiete de abril de dos mil veintidós se ordenó formar y registrar el expediente de la controversia constitucional 77/2022. Asimismo, se turnó al ministro Javier Laynez Potisek por ser un asunto relacionado con las controversias constitucionales 68/2021, 158/2021, 178/2021 y 9/2022, todas promovidas por el Poder Ejecutivo Federal donde se impugnan actos de contenido similar.
 4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de doce de mayo de dos mil veintidós, el ministro instructor admitió la demanda, tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, ordenó su emplazamiento y la formación del cuaderno incidental de suspensión. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifieste lo que a su representación corresponda.
 5. **Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.** El uno de julio de dos mil veintidós, Landy Beatriz Blanco Lizama, en su carácter de consejera jurídica del Poder Ejecutivo de Quintana Roo,² presentó la contestación a la controversia constitucional.
 6. **Respuesta a los conceptos de invalidez.** En esencia, el Poder Ejecutivo de Quintana Roo señaló lo siguiente:
 - a. **Falta de legitimación de la Federación para hacer valer diversos argumentos.** La Federación no cuenta con legitimación para hacer valer argumentos de falta de consulta indígena, toda vez que no es un asunto competencial. A su vez, no puede aludir a que el Programa incumple con Tratados Internacionales en materia de protección al ambiente, ya es una cuestión de derechos humanos que no se relaciona con su ámbito de competencias.
 - b. **La Federación fue invitada a participar en la creación del Programa y la Estrategia.** Es cierto que el artículo 20 Bis 1 de la LGEEPA reconoce la obligación de la Federación de apoyar técnicamente en la formulación de los programas regionales de ordenamiento ecológico. Del expediente se desprende que el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo invitó, en varias ocasiones, a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con el fin de que participara en la creación del Programa. Que la Federación se haya abstenido de asistir a varias de las sesiones no puede ser invocado como un vicio de inconstitucionalidad del Programa o la Estrategia.

En dos mil dieciocho se reformó la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ambas del Estado de Quintana Roo. Esta modificación tuvo como propósito evitar la duplicidad de los programas y eliminar la división artificiosa entre la materia de asentamientos humanos y equilibrio ecológico. Derivado de la reforma, se ordenó la creación del Consejo Estatal y los Consejos Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano. Éstos se concibieron como órganos de consulta y participación de los sectores público, social, privado y comunitario para analizar, diagnosticar y evaluar los programas, proyectos y obras. Como ya se dijo, la Federación fue invitada a las reuniones del Consejo con la finalidad de que participara en la creación de los instrumentos reclamados.
 - c. **Incorrecta interpretación del artículo 20 Bis 1 de la LGEEPA.** El Ejecutivo Federal concluye, de manera incorrecta, que como la ley mandata la obligación de apoyar técnicamente en la formulación de los programas, eso se traduce en la competencia para su formulación. Sin embargo, el texto normativo no establece competencia del Ejecutivo Federal para concurrir en el proceso de formulación, sino que le impone una obligación. Según el artículo 20 Bis 1, la SEMARNAT tiene atribuciones de apoyo en la formulación de

² Personalidad que acredita con copia certificada de su nombramiento, de fecha de once de enero de dos mil veintidós.

los programas, pero en ninguna parte se le otorgan funciones de control, verificación o dictamen en la aplicación o seguimiento de dichos instrumentos de planeación regional. De acuerdo con los artículos 10, fracción V, y 28 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), así como los artículos 7, fracciones I y IX, y 20 Bis 1, la competencia para aprobar las estrategias y programas regionales corresponde a los poderes locales.

Además, la validez de la Estrategia y el Programa no se encuentra condicionada al apoyo técnico que pueda brindar el Ejecutivo Federal. Dicha interpretación es inconsistente con el sistema previsto en la LGEEPA y la LGAHOTDU.

- d. **El Reglamento de la LGEEPA no es aplicable al caso concreto.** El Ejecutivo Federal pretende derivar la invalidez del Programa y la Estrategia de distintas disposiciones del Reglamento de la LGEEPA. Sin embargo, el Reglamento no es aplicable al caso particular, tanto por su jerarquía normativa, el alcance y objeto de sus disposiciones, así como por el hecho de que no prevé la competencia de la Federación para autorizar, condicionar, o validar los instrumentos de planeación territorial impugnados.
- e. **El Programa y la Estrategia no son contradictorios con otros instrumentos de planeación.** Después de la reforma de dos mil dieciocho, en Quintana Roo, los programas de ordenamiento ecológico quedaron integrados en un solo instrumento. Los programas de ordenamiento ecológico no tienen por qué mantener su vigencia, toda vez que fueron sustituidos por los nuevos instrumentos emitidos.

Todos los programas de ordenamiento ecológico local están sujetos a un proceso de cambio. Es claro que la actualización de unos sustituye o deroga a los anteriores. Por lo anterior no es posible afirmar una contradicción jurídica entre ellos.

- f. **El Ejecutivo Federal hace afirmaciones especulativas y falsas sobre la regulación sobre zonificación.** A lo largo de su demanda, el Ejecutivo Federal argumenta que, debido al crecimiento exponencial de la infraestructura urbana, si no se cuenta con los elementos necesarios de protección y planeación de suelo, se podrían generar especulaciones de zonificación en espacios destinados a la conservación de los recursos naturales, exterminando flora, fauna y elementos naturales que convergen en esa delimitación territorial. Esto podría afectar de forma irreparable el derecho humano colectivo a un medio ambiente sano y sustentable. Dicha afirmación es una especulación, no un argumento. Además, la Federación desconoce que la zonificación relativa a los usos de suelo no se regula en la Estrategia ni en el Programa, sino que esto corresponde a los municipios de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal.

Además, señala que el Programa delimita 80 UGT y no considera otros programas existentes. Señala que esta situación seguramente derivará en limitaciones y redundancias. De nuevo, se trata de una especulación y no un argumento.

- g. **El Programa no invade competencias de la Federación en materia de impacto ambiental.** La protección al medio ambiente es una materia concurrente. Además, las disposiciones de la Estrategia y el Programa están dirigidas al cuidado, restauración y protección del medio ambiente y a los recursos naturales de Quintana Roo.

7. **Audiencia.** El treinta y uno de agosto de dos mil veintidós se llevó a cabo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.
8. **Cierre de la instrucción.** Mediante acuerdo de trece de septiembre de dos mil veintidós se ordenó cerrar la instrucción.
9. **Avocamiento.** Previo dictamen del ministro ponente, el asunto quedó radicado en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil veintidós.

I. COMPETENCIA

10. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I³ y 11, fracción

³ Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

VIII,⁴ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo dispuesto en el punto Segundo, fracción I,⁵ a contrario sensu, y punto Tercero⁶ del Acuerdo 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, al tratarse de una controversia constitucional en la que se impugna un acto en la que resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

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

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

12. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante "Ley Reglamentaria")⁷ se precisa el acto objeto de la presente controversia.
13. El Poder Ejecutivo Federal promovió una controversia constitucional en contra del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable y la Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial, ambos del Estado de Quintana Roo. Por tanto, la materia de impugnación se constriñe a los instrumentos referidos, cuya emisión se atribuye Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.
14. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

15. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria, la existencia de la Estrategia y el Programa reclamados se hacen constar con la copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el uno de marzo de dos mil veintidós.
16. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

IV. OPORTUNIDAD

17. El Programa y la Estrategia impugnados fueron publicados el uno de marzo de dos mil veintidós. Conforme al artículo 21 de la Ley Reglamentaria,⁸ la presentación de la demanda, el día dieciocho de abril de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se realizó dentro de los treinta días que la misma Ley fija.
18. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

⁴ **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones: [...]

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

⁵ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...]

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

⁶ **TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito.

⁷ **Ley Reglamentaria**

Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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

⁸ **Ley Reglamentaria**

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

I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

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

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

19. De acuerdo con el artículo 11, último párrafo, de la Ley Reglamentaria,⁹ la persona titular del Poder Ejecutivo Federal podrá ser representada por la persona consejera jurídica del Gobierno Federal. En representación del Poder Ejecutivo Federal compareció María Estela Ríos González, en su carácter de Consejera Jurídica del Gobierno Federal. Demostró desempeñar dicho cargo con copia certificada del acuerdo presidencial que avaló su nombramiento. Por tanto, la controversia constitucional fue presentada por parte legítima.
20. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

21. De conformidad el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria,¹⁰ la parte demandada deberá comparecer a juicio por conducto de las personas funcionarias que, en términos de las leyes aplicables, están facultadas para representarla. En ese sentido, se reconoció el carácter de parte demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, al atribuirle la emisión de la Estrategia y el Programa impugnados. En su representación compareció Landy Beatriz Blanco Lizama, en su carácter de Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo de Quintana Roo. Demostró desempeñar dicho cargo con copia certificada de su nombramiento, de fecha de once de enero de dos mil veintidós.
22. En los artículos 51 de la Constitución de Quintana Roo¹¹ y 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo¹² se señala que la representación del Ejecutivo Local será ejercida por la Consejería Jurídica. Por tanto, se concluye que este órgano cuenta con legitimación pasiva en este asunto.
23. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

24. Las partes no hicieron valer ninguna causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Esta Segunda Sala, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.
25. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

⁹ Ley Reglamentaria

Artículo 11. [...]

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

¹⁰ Ley Reglamentaria

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

¹¹ **Artículo 51.** No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

El Titular del Ejecutivo Estatal representará al Estado en los asuntos en que éste sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley. En el supuesto previsto en el Artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado será representado por el Gobernador, en cuyo caso, los convenios que éste celebre deberán ser aprobados por la Legislatura. [...]

¹² **Artículo 22.** El Gobernador nombrará al titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, quien para el cumplimiento de sus funciones actuará con la representación legal del Gobernador del Estado, como Titular del Poder Ejecutivo, y del Estado de Quintana Roo, en los procedimientos, juicios o asuntos litigiosos en los que sean parte o tengan interés jurídico de cualquier materia o naturaleza, en términos del artículo 51, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero Jurídico que dependerá directamente del Gobernador del Estado, y será nombrado y removido libremente por éste.

Las dependencias y entidades de la administración pública estatal, deberán atender los requerimientos y solicitudes de información u opiniones técnicas que para el cumplimiento oportuno de sus responsabilidades y atribuciones les solicite la Consejería Jurídica.

A la Consejería Jurídica le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Estatal. En el Reglamento Interior de la Consejería se determinarán las atribuciones de las Unidades Administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades.

VIII. ESTUDIO DE FONDO**VIII.1. Consideraciones previas. Argumentos que no corresponden con violaciones a competencias originarias de la Federación en la Constitución Federal.**

26. Este apartado solo estudiará los conceptos de invalidez que argumentan una vulneración de las competencias constitucionales originarias del Ejecutivo Federal y a derechos humanos íntimamente relacionados con ellas. En términos de los precedentes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son éstas las únicas violaciones constitucionales susceptibles de análisis en este tipo de procedimientos.
27. Por ello, el estudio de fondo no incluirá los conceptos de invalidez que alegan: 1) la violación a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo¹³; 2) la ausencia de un análisis jurídico completo que sustente y fundamente la estrategia planteada en la EEO¹⁴; 3) la ausencia de un análisis que soporte las aseveraciones que se hacen sobre los potenciales de uso y problemas socioambientales que cada sector genera y la ausencia de un análisis de capacidad de carga de los ecosistemas¹⁵; 4) la falta de armonización entre los actos impugnados y otros programas y ordenamientos que se encuentran vigentes;¹⁶ 5) la alegada incongruencia entre los actos impugnados y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;¹⁷ 6) la omisión de realizar consultas a las comunidades indígenas en términos del Acuerdo de Escazú;¹⁸ 7) la violación a tratados internacionales;¹⁹ 8) la violación del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico,²⁰ y 9) la violación al Reglamento de la Ley General de Aguas Nacionales.²¹
28. Estos conceptos de invalidez no serán estudiados en términos del artículo 105, fracción I, de la Carta Magna por no representar, por un lado, una vulneración a competencias propias de la Federación ni, por el otro, a atribuciones originarias de rango constitucional. Esta Suprema Corte ha establecido que *"si bien el once de marzo de dos mil veintiuno se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas al Poder Judicial de la Federación, y, en específico, el texto vigente del artículo 105, fracción I, de la Norma Fundamental, establece que [e]n las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; lo cierto es que la violación a derechos humanos también debe estar vinculada con el ámbito competencial de los órganos del Estado, pues, sostener lo contrario, desnaturalizaría la esencia de la controversia constitucional, en relación con el interés legítimo que se requiere acreditar para promover el referido medio de control constitucional"*.²²
29. Aunque los argumentos relativos a la omisión de realizar consultas a las comunidades indígenas y la falta de armonización de los actos impugnados con otros programas y ordenamientos (en los puntos 4 y 6 del párrafo 27) participan de las razones que el párrafo anterior desarrolla, éstos se estudian de manera más pormenorizada a continuación. No obstante que estos puntos parecen incorporar razonamientos encaminados a defender derechos humanos de rango constitucional y convencional, al no estar intrínsecamente relacionados con facultades de la Federación establecidas en la Constitución Federal, no pueden ser objeto de estudio en esta controversia constitucional. Así lo ha concluido esta Suprema Corte en diversos precedentes citados más adelante.

¹³ Véase pág. 9 de la demanda de controversia constitucional.

¹⁴ Véase pág. 10 a 11 de la demanda de controversia constitucional.

¹⁵ Véase pág. 11 de la demanda de controversia constitucional.

¹⁶ Programas de ordenamiento ecológico: 1) de la región Cancún Tulum; 2) de la Zona Costera de la Reserva de la Biósfera Sian Ka'an; 3) de la Región Costa Maya; 4) de la Región de Laguna de Bacalar; 5) del Municipio de Benito Juárez; 6) del Municipio de Cozumel; 7) del Municipio de Isla Mujeres; 8) del Municipio de Othón P. Blanco; y 9) del Municipio de Solidaridad. Véase págs. 11, 12, 13, 18, 19 y 20 de la demanda de controversia constitucional.

¹⁷ Véase pág. 13 de la demanda de controversia constitucional.

¹⁸ Véase pág. 13 parte final de la demanda de controversia constitucional.

¹⁹ Véase págs. 14 a 17 de la demanda de controversia constitucional.

²⁰ Véase págs. 11 y 23 de la demanda de controversia constitucional.

²¹ Véase pág. 24 a 26 de la demanda de controversia constitucional.

²² Sentencia recaída en el recurso de reclamación 117/2020-CA, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, veintitrés de junio de dos mil veintiuno.

Sentencia recaída en la controversia constitucional 45/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, diecinueve de abril de dos mil veintidós.

30. Las consultas a las comunidades indígenas con base al Acuerdo de Escazú y otros mandatos constitucionales y convencionales al Estado mexicano,²³ respectivamente, son un derecho humano cuya protección no argumenta la demandante que esté asociada de forma a alguna a una competencia federal de la Constitución —ni así lo advierte esta Segunda Sala—. Al contrario, estos derechos pertenecen al interés jurídico de las comunidades indígenas en particular y, por tanto, no pueden ser objeto del estudio de esta controversia constitucional.
31. Así lo ha concluido el Tribunal Pleno en la tesis P./J. 83/2011 (9a.),²⁴ aplicable por analogía.²⁵ Aunque el criterio plenario se refiere a los municipios, en este caso, tampoco se desprende que las facultades constitucionales de la Federación impliquen exigir derechos de las comunidades indígenas y afromexicanas como el de una consulta. Asimismo, no es materia de esta controversia constitucional la alegada falta de consulta a la población. En este sentido, el Tribunal Pleno decidió en la controversia constitucional 14/2017 que argumentos similares —la inconstitucionalidad de una norma por estructurar una deficiente consulta en materia de asentamientos humanos— no son atendibles en una controversia constitucional porque “...*en modo alguno se relacionan con alguna violación competencial...*”²⁶
32. No basta con que la Federación alegue violaciones competenciales, por un lado y, por el otro, ciertos derechos humanos de forma inconexa con aquéllas. Al contrario, en todo caso, cada violación que el Poder actor argumenta debe estar relacionada con algún derecho humano. En la controversia constitucional 205/2020 esta Suprema Corte sobreescribió en el juicio argumentando:

*“Ha sido criterio reiterado de la Suprema Corte —y esto no cambió con la promulgación de la reciente reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno— que los municipios y las entidades federativas no pueden defender a través de una controversia constitucional derechos humanos que no estén relacionados con el ejercicio de sus competencias constitucionales. De lo contrario, se desnaturalizaría la controversia constitucional como medio de impugnación y se le convertiría en una suerte de acción de inconstitucionalidad para todas aquellas autoridades no previstas en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal. Dicho objetivo, sin embargo, no se desprende en modo alguno del proceso legislativo que desembocó en la nueva redacción de la fracción I de este precepto constitucional que prevé la posibilidad de hacer valer violaciones a derechos humanos en controversias constitucionales.”*²⁷

²³ Por ejemplo, el artículo 2 de la Constitución Federal y el acuerdo 163 de la Organización Internacional del Trabajo.

²⁴ De rubro y texto: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE.** La tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección a las atribuciones que la Constitución General de la República prevé para las entidades, poderes u órganos que señala su artículo 105, fracción I, para resguardar el sistema federal y para preservar la regularidad en el ejercicio de esas atribuciones constitucionales establecidas a favor de tales órganos, por lo que para que esa vía constitucional proceda, la norma o acto impugnado debe ser susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio al promovente en razón de la situación de hecho en la que se encuentre, la cual necesariamente debe estar legalmente tutelada y, consecuentemente, los conceptos de invalidez deben dirigirse a demostrar que el acto o norma impugnado, cuando menos, le afecta como entidad, poder u órgano, mas no la afectación a cierta clase de gobernados. Por otra parte, del cúmulo de atribuciones que el artículo 115 constitucional confiere a los Municipios no se advierte la de defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, en un medio de control constitucional, situación que tampoco se advierte del artículo 2o. de la Ley Suprema, el cual impone una serie de obligaciones a cargo de los diferentes niveles de gobierno en relación con aquéllos; sin embargo, si bien es cierto que las facultades y obligaciones que dicho precepto constitucional otorga a los Municipios buscan la protección de los pueblos y de las comunidades indígenas, también lo es que se refieren a su propio ámbito competencial, sin llegar al extremo de que, vía controversia constitucional, puedan plantear la defensa de aquéllos. En esas circunstancias, los Municipios carecen de interés legítimo para promover una controversia constitucional contra disposiciones generales que consideren violatorias de derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en su territorio, si no guardan relación con la esfera de atribuciones que constitucionalmente tienen conferidas. Sostener lo contrario desnaturalizaría la esencia misma de la controversia constitucional, pues podría llegarse al extremo de que la legitimación del Municipio para promoverla, le permitiera plantear argumentos tendentes exclusivamente a la defensa de los gobernados que habitan en su territorio, sin importar si afectan o no su esfera competencial, o que, aun sin invadirla, exista un principio de afectación para la situación de hecho que detenten, esto es, como control abstracto, lo cual no es propio de la naturaleza de las controversias constitucionales.” [P./J. 83/2011 (9a.). Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, página 429. Novena Época, Registro digital: 160588].

²⁵ La tesis jurisprudencial P./J. 83/2011 ha sido reiterada recientemente en la controversia constitucional 178/2018, resuelta por esta Segunda Sala el nueve de junio de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), José Fernando Franco González Salas, quien emitió su voto con reservas, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa, quien se separó de la consideración relativa al sobreesimiento por falta de interés legítimo. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa anunció voto concurrente.

²⁶ Véase controversia constitucional 14/2017, resuelta en sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno. Aprobado por unanimidad de once votos, con el voto del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea separándose de consideraciones.

²⁷ La controversia constitucional 205/2020 fue resuelta por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El ministro Luis María Aguilar Morales anunció voto concurrente. La ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra de algunas consideraciones.

33. Por su parte, el argumento de la falta de armonización del acto impugnado con diversos programas de ordenamiento ecológico en regiones y municipios de Quintana Roo también es inatendible puesto que no se argumenta desde una atribución propia de la Federación y, al contrario, solicita su estudio a la luz de programas regionales y locales de ordenamiento ecológico que no forman parte del parámetro de constitucionalidad. Como ya se dijo, en términos del artículo 105, fracción I de la Constitución Federal, en las controversias constitucionales únicamente pueden hacerse valer violaciones competenciales a la propia Constitución y a los derechos humanos relacionados con éstas. No pasa lo mismo con argumentos que, o bien no plantean vulneraciones a la propia esfera de competencia del Poder actor, o bien, no desarrollan dichas violaciones desde prerrogativas a su favor establecidas en algún precepto de la Constitución Federal. Así lo resolvió el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 56/2020,²⁸ en términos de sus propios precedentes²⁹ y del artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria.³⁰
34. Por razón de método, los conceptos de invalidez se analizarán en este apartado siguiendo tres argumentos. En primer lugar, se analizará la supuesta invalidez de los actos impugnados debido a que la Federación no tuvo oportunidad de participar en su deliberación y aprobación. En segundo lugar, se estudiará la alegada incompatibilidad del Programa impugnado al confundir la materia de desarrollo urbano con el ordenamiento ecológico. En tercer lugar, el apartado aborda la posible invalidez de algunas disposiciones del programa impugnado por invadir facultades federales en materia de dunas costeras o de playa y humedales o manglares.
35. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

VIII.2. Falta de participación del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en la discusión y aprobación del Programa impugnado.

36. **Criterio jurídico.** Solo cuando el programa de ordenamiento ecológico de una entidad federativa (programa regional) contiene o puede afectar áreas naturales protegidas a cargo de la Federación, es necesario que ésta última participe en la discusión y aprobación de dicho programa en términos del artículo 20 BIS 2, párrafo tercero de la Ley de la materia.³¹
37. El Ejecutivo Federal plantea que el Programa impugnado vulneró sus atribuciones constitucionales a la luz de los artículos 4,³² 27, párrafo tercero,³³ y 73, fracción XXIX-G,³⁴ 124³⁵ y 133³⁶ de la Constitución

²⁸ Resuelta en sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós por mayoría de siete votos de los Ministros González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo cuarenta y siete, Esquivel Mossa por razón de extemporaneidad, Ortiz Ahlf, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema C, consistente en sobreseer respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. Los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebollo y la señora ministra Ríos Farjat votaron en contra.

²⁹ Véase los recursos de reclamación 150/2019-CA, 158/2019-CA y 151/2019-CA, resueltos, el primero, en sesión de tres, y los dos últimos, en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve. El primero fue resuelto por mayoría de cinco votos y los dos últimos por mayoría de seis votos.

³⁰ **Ley Reglamentaria**

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]

³¹ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

Artículo 20 BIS 2. Los Gobiernos de las entidades federativas, en los términos de las leyes locales aplicables, podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa.

[...]

Cuando un programa de ordenamiento ecológico regional incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa deberá ser elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los gobiernos de las entidades federativas y Municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, previa opinión emitida por los Comités de ordenamiento ecológico territorial correspondientes, en que se ubique, según corresponda.

³² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

(...)

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

³³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

(...)

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y

Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente -que desarrolla la facultad del Congreso de la Unión del artículo 73, fracción XXIX-G constitucional- establece una prerrogativa a su favor para conocer, discutir y aprobar un programa regional en la materia. En primer lugar, el Ejecutivo Federal argumenta que tiene una prerrogativa general para sancionar los programas regionales pues existe una obligación de asistencia técnica de la SEMARNAT para la elaboración de cualquier programa de ordenamiento ecológico. Por otro lado, el Ejecutivo Federal señala que existe una atribución para participar en la discusión y aprobación de los programas de ordenamiento ecológico regionales (a cargo de las entidades federativas) en la Ley General de la materia cuando dicho programa incluya áreas naturales protegidas competencia de la Federación en términos del artículo 20 BIS 2, párrafo tercero del mismo instrumento normativo.³⁷

38. El Ejecutivo Federal fundamenta su pretensión para participar en la elaboración y validación de cualquier programa de ordenamiento urbano del Estado con base en el artículo 20 BIS 1 de la LGEEPA,³⁸ este precepto simplemente establece una obligación de la SEMARNAT para apoyar técnicamente el proceso de formulación y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico regional y local, de conformidad con lo dispuesto en la misma Ley. Por tanto, tal obligación a cargo de la Secretaría no implica una atribución para participar en cualquier programa de ordenamiento ecológico. Por un lado, las entidades federativas tienen todas las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establezca para los funcionarios federales. Por el otro, si bien el Estado de Quintana Roo debe limitar su acción a lo que establezcan las leyes emanadas del Congreso de la Unión -entre las que se encuentra, en este caso, la LGEEPA, en términos del artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Federal no existe precepto alguno en la misma Ley de la materia que establezca que la ausencia de apoyo técnico por parte de la Secretaría, en general, conlleve la invalidez de un programa de ordenamiento ecológico. Por tanto, es infundada la pretensión del Ejecutivo Federal para participar en todos los casos y como regla general de los programas de ordenamiento ecológico.
39. En cambio, el artículo 20 BIS 2, párrafo tercero³⁹, de la LGEEPA sí establece que, cuando un programa de ordenamiento ecológico regional (a cargo de una entidad federativa) incluya un área natural protegida o parte de ella, el mismo será elaborado y aprobado en forma conjunta por la SEMARNAT y el

regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

³⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

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

³⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

³⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

³⁷ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

Artículo 20 BIS 2. Los Gobiernos de las entidades federativas, en los términos de las leyes locales aplicables, podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa.

[...]

Cuando un programa de ordenamiento ecológico regional incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa deberá ser elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los gobiernos de las entidades federativas y Municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, previa opinión emitida por los Comités de ordenamiento ecológico territorial correspondientes, en que se ubique, según corresponda.

³⁸ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

Artículo 20 BIS 1. La Secretaría deberá apoyar técnicamente la formulación y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico regional y local, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

[...]

³⁹ **Artículo 20 BIS 2.** Los Gobiernos de las entidades federativas, en los términos de las leyes locales aplicables, podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa.

[...]

Cuando un programa de ordenamiento ecológico regional incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa deberá ser elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los gobiernos de las entidades federativas y Municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, previa opinión emitida por los Comités de ordenamiento ecológico territorial correspondientes, en que se ubique, según corresponda.

estado. Para dilucidar hasta dónde llega el alcance de esta norma, es necesario discutir su interpretación.⁴⁰

40. **Primera interpretación.** Esta Segunda Sala concluye que una primera interpretación del verbo “incluir” en el precepto en cita implica una intromisión territorial por parte del programa estatal. Esto significa que si un programa regional, en términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, tiene disposiciones que se han de ejecutar **dentro** del territorio del área natural protegida, entonces, dicho programa debe contar con la participación y venia del Ejecutivo Federal, a través de la SEMARNAT. En otras palabras, el artículo 20 BIS 2, párrafo tercero, de la LGEEPA impide que una entidad federativa emita disposiciones para el territorio de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación sin que esta última participe en su discusión y aprobación.
41. De acuerdo con este primer entendimiento, el programa impugnado no incluye a las áreas naturales protegidas federales. Dicho programa, de forma expresa, establece que su ámbito de aplicación viene definido por los límites que le marca, al norte, el Golfo de México, al sur, Belice, al oeste, los estados de Campeche y Yucatán y, al este, el Mar Caribe.⁴¹ Adicionalmente, el mismo programa establece de forma expresa que “El ámbito de aplicación excluye las Áreas Naturales Protegidas (ANP) que quedan sujetas a sus declaratorias y respectivos planes de manejo”.⁴² Por tanto, es claro que el Estado de Quintana Roo no incluye a estas áreas dentro de los alcances de su programa de ordenamiento ecológico.
42. **Segunda interpretación.** Sin embargo, esta Segunda Sala considera que puede existir una segunda interpretación del artículo 20 BIS 2, párrafo tercero. En efecto, el verbo “incluir” puede interpretarse como una posibilidad de afectación. Así, no basta que un programa estatal sea cuidadoso de no expedir disposiciones que se ejecutarán en el territorio de un área natural protegida. En cambio, si los programas, acciones, lineamientos y normas del programa estatal pueden afectar los ecosistemas de las áreas naturales protegidas, entonces el gobierno Federal, a través de la SEMARNAT, debe participar en la discusión y aprobación del programa impugnado. A continuación, se desarrollan los razonamientos que llevan a tal conclusión.
43. La exposición de motivos que introdujo el tercer párrafo del artículo 20 BIS 2 de la LGEEPA⁴³ -de doce de febrero de dos mil siete- estableció algunas coordenadas interpretativas para este tipo de prerrogativas federales:

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

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

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

⁴⁰ Una norma similar (el artículo 20 BIS 5, fracción V de la misma LGEEPA) fue analizada en la controversia constitucional 68/2021, fallada el veintitrés de noviembre de dos mil veintidós por esta Segunda Sala. Como se trata de un precepto con alcances similares, se utiliza dicha argumentación en este caso también.

⁴¹ Véase página 660 vuelta del expediente de la controversia constitucional 77/2021.

⁴² Ídem.

⁴³ **Artículo 20 BIS 2.** Los Gobiernos de las entidades federativas, en los términos de las leyes locales aplicables, podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa.

[...]

Cuando un programa de ordenamiento ecológico regional incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa deberá ser elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los gobiernos de las entidades federativas y Municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, previa opinión emitida por los Comités de ordenamiento ecológico territorial correspondientes, en que se ubique, según corresponda.

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

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

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

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

“Al respecto, cabe señalar que la legislación vigente ya prevé una disposición similar para el ordenamiento ecológico del territorio en su modalidad local, concretamente en el artículo 20 BIS fracción V de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; lo cual, nos motiva a adecuar la modalidad regional en el mismo sentido con la reforma propuesta.”⁴⁴

44. Por su parte, de otras etapas del proceso legislativo que derivó en la reforma de doce de febrero de dos mil siete a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es posible derivar elementos adicionales para discernir el alcance del artículo 20 BIS 2, párrafo tercero, de esa misma Ley. En efecto, el dictamen de la Cámara de origen explicó que debía haber una coherencia entre el ordenamiento ecológico del territorio -nacional, regional y local- y las áreas naturales protegidas:

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

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

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

“Por la razón señalada en el párrafo anterior, la Iniciativa que nos ocupa pretende incorporar un nuevo criterio que deberá tomarse en cuenta en el proceso de formulación de los programas de ordenamiento ecológico del territorio en todas sus modalidades, y que consiste en considerar las previsiones de los programas de manejo de las áreas naturales protegidas.”⁴⁵

45. De los procesos legislativos ya citados se desprende la justificación que subyace detrás del artículo 20 BIS 2, párrafo tercero, de la LGEEPA. Si bien, se hace referencia a un artículo distinto (20 Bis 5, en relación con los programas municipales) su objetivo es el mismo: permitir a la Federación participar cuando un programa de ordenamiento ecológico incluya un área natural protegida competencia de la Federación. De ahí deriva la necesaria coherencia entre los objetivos de un área natural protegida y los programas de ordenamiento ecológico regional. Sin embargo, esta Sala llega a la conclusión de que la coherencia que justifica la intervención de la SEMARNAT, en términos del artículo 20 BIS 2, párrafo tercero, de la LGEEPA, no solo es necesaria cuando un programa regional incluye expresamente el territorio de un área natural protegida. Por la propia naturaleza de los ecosistemas, la coherencia entre

⁴⁴ Iniciativa mediante la cual se reforma la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de ordenamiento ecológico del territorio y áreas naturales protegidas. Seis de abril de dos mil cuatro.

⁴⁵ Dictamen de las Comisiones Unidas de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, el que contiene proyecto de decreto que adiciona una fracción VI al artículo 19, un párrafo tercero al artículo 120 Bis 2 y modifica el artículo 51 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de veintiséis de octubre de dos mil cuatro.

el ordenamiento ecológico regional y la gestión de las áreas naturales protegidas también se justifica cuando acciones en el territorio estatal pueden afectar los procesos naturales (hidrológicos, biológicos y geológicos, entre otros) de las áreas naturales protegidas.

46. Esta Suprema Corte de Justicia, al resolver el amparo en revisión 307/2016,⁴⁶ estableció que el derecho al medio ambiente sano tiene como objetivo evitar el daño ecológico como consecuencia *mediata* o *inmediata* de la intervención de las personas en la administración de los recursos naturales. Aquella sentencia partió de la base de que los ecosistemas prestan *servicios ambientales* (beneficios económicos, de salud y aun culturales) a las personas, que no son unívocos ni inmediatos. Al contrario, éstos son complejos ya que dependen de procesos no lineales ni capaces de ser descritos siempre con precisión.⁴⁷ Asimismo, es imposible probar todas las relaciones causa-efecto entre una afectación causada por el ser humano al medio ambiente y sus consecuencias, pues una vez que éstas son visibles, el daño al medio ambiente es muchas veces irreparable.
47. Los procesos ambientales no son susceptibles de ser segmentados por el territorio que establece el orden jurídico mexicano para los municipios y las entidades federativas. Los problemas transjurisdiccionales suceden porque un mismo ecosistema abarca diversas subunidades políticas (municipios, entidades federativas y aun países). En el caso, los procesos de desarrollo urbano pueden provocar efectos no solo en los ecosistemas dentro de la jurisdicción de Quintana Roo, sino que pueden extenderse más allá de ésta, al territorio de las áreas naturales protegidas a cargo de la federación en el territorio estatal.
48. Adicionalmente, el principio de precaución en materia de conservación ambiental requiere que, cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.⁴⁸ Dicho principio (*in dubio pro natura*) está en el centro de la promoción, el respeto, la protección y la garantía del derecho humano a un medio ambiente sano. A su vez, dicho derecho fundamental se relaciona de forma central con las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de áreas naturales protegidas y las facultades estatales para expedir el programa de ordenamiento ecológico impugnado.
49. De esta manera, por las razones hasta ahora expuestas, esta Segunda Sala concluye que el Ejecutivo Federal, a través de la SEMARNAT, tiene en ciertos casos la prerrogativa de participar en la discusión y aprobación de los programas de ordenamiento ecológico que expiden los estados. Esta atribución no solo se actualiza cuando dichos programas incluyan de forma expresa el territorio de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación, sino también cuando, por las circunstancias geográficas de un estado respecto de una o más áreas naturales protegidas a cargo de la Federación, las acciones que los programas de ordenamiento regional habilitan puedan afectar los ecosistemas y servicios ambientales que las mismas áreas naturales prestan. En este sentido, es el estado que pretende realizar un nuevo programa de ordenamiento ecológico, en cuyo territorio se encuentran o puede afectar a las áreas naturales protegidas, el que debe hacerle saber este hecho de forma oficial a la SEMARNAT, para que la Secretaría tenga oportunidad de ejercer su atribución.
50. **Convocatoria de Quintana Roo a la SEMARNAT.** A este respecto, consta en el expediente que durante la discusión y aprobación del Programa de Ordenamiento Ecológico impugnado el gobierno de Quintana Roo convocó a la SEMARNAT. Más aún, la Secretaría acudió, a través de sus representantes, a las reuniones del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, aunque se abstuvo de participar en las etapas finales del proceso de expedición del programa que se impugna.
51. En efecto, un representante del delegado federal de la SEMARNAT en Quintana Roo⁴⁹ acudió a la reunión del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Quintana Roo de dos

⁴⁶ Resuelto por unanimidad de los integrantes de la Primera Sala el catorce de noviembre de dos mil dieciocho.

⁴⁷ "Algunos servicios ambientales se podrán medir directamente (toneladas de dióxido de carbono), otros dependerán de relaciones probables pero que requieren del paso de largos periodos de tiempo para manifestarse (filtración de agua); no obstante lo anterior, esta Suprema Corte enfatiza que a lo que nos obliga el principio de precaución es a buscar, en cada caso, las herramientas o métodos necesarios para entender el funcionamiento de un ecosistema, así como de los servicios ambientales que presta, esto siempre, con miras a garantizar su conservación a la luz del principio in dubio pro medio ambiente." Véase págs. 26 y 27 de la versión pública del amparo directo 307/2016.

⁴⁸ Véase el artículo 15 de la Convención de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Véase también el desarrollo que hace la Primera Sala en el amparo en revisión 307/2016 (págs. 11 y siguientes de la versión pública).

⁴⁹ El C. Gustavo Olivares Alanís, jefe de Unidad de Planeación. Véase pág. 8 de la contestación de la demanda en el expediente de la controversia constitucional 77/2021. Constituye un hecho notorio, no negado por la parte actora, que una persona con nombre idéntico se desempeñó como Jefe de la Unidad de Planeación y Política Ambiental en la Delegación en el estado de Quintana Roo. Véase: <http://aplicaciones.semarnat.gob.mx/ReportServer/?/dis/dis&UR=143&rs=format=HTML4.0&rs:Command=Render&rc:toolbar=false> (consultado el seis de noviembre de dos mil veintidós).

de febrero de dos mil diecisiete. Por su parte, desde la sesión del dieciséis de febrero de dos mil dieciocho, el representante de la Secretaría se dio por enterado que la convocatoria a las siguientes reuniones sería por correo electrónico, estando el mismo funcionario presente.⁵⁰ Una vez que el Consejo Estatal incluyó la materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente (y no solo de ordenamiento territorial),⁵¹ el once de diciembre de dos mil dieciocho consta la participación del delegado federal de la SEMARNAT en la sesión.⁵²

52. Por su parte, por medio del oficio número SEDETUS/DS/001007/2019, de fecha tres de abril de dos mil diecinueve, el gobierno del Estado de Quintana Roo convocó al representante de la SEMARNAT en la entidad a participar en la reunión que se realizó el diez de abril de dos mil diecinueve. En ésta última reunión se presentó el proyecto de Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable, que se sometería a consulta pública. A dicha sesión no asistió ninguna persona representante de la SEMARNAT, no obstante haber sido convocados.⁵³
53. Como se ve, consta en el expediente que la SEMARNAT, a través de sus representantes, conocía de la realización del programa impugnado y que éste también incluiría la dimensión de equilibrio ecológico y protección al ambiente. Asimismo, el gobierno de Quintana Roo le corrió invitación a los representantes de la SEMARNAT para que participaran en la reunión donde fue dado a conocer el proyecto de programa y acordado que se sometería a consulta.⁵⁴ La Secretaría no participó en dicha sesión.
54. Esta Segunda Sala interpreta el artículo 20 BIS 2, párrafo tercero,⁵⁵ de la LGEEPA como una atribución discrecional hacia la SEMARNAT para participar en los procesos que discuten y aprueban los programas de ordenamiento ecológico de las entidades federativas cuando existen áreas naturales protegidas en esa demarcación. Como se ha argumentado ya, la razón del artículo 20 BIS 2, párrafo tercero, fue garantizar la coherencia entre los objetivos de los programas regionales y las finalidades de las áreas naturales protegidas. Sin embargo, esta finalidad obliga a las instancias estatales a hacerle saber a las federales de la realización de un programa regional de ordenamiento ecológico, les convocan a participar en el proceso y, en su caso, facilitan tal participación.
55. La prerrogativa establecida en el artículo 20 BIS 2, párrafo tercero, a favor del gobierno federal no puede ser entendida como un derecho de veto. Los gobiernos de las entidades federativas tienen atribuciones propias para emitir sus programas regionales de ordenamiento ecológico, en términos del mismo artículo 20 BIS 2, primer párrafo. Es cierto que dicho precepto, en su ya citado párrafo tercero, establece que tanto los gobiernos de las entidades federativas como la SEMARNAT deberán aprobar de forma conjunta los programas regionales de ordenamiento ecológico, cuando dicho programa incluya un área natural protegida competencia de la Federación. Sin embargo, si, como en el caso, la misma SEMARNAT ha sido convocada y decide no participar en el proceso, se debe entender que el programa regional de ordenamiento ecológico guarda en principio coherencia con los objetivos de las áreas naturales protegidas, según el entendimiento de la misma Secretaría.
56. En otras palabras, el artículo 20 BIS 2, tercer párrafo, de la LGEEPA está modulando una atribución de los gobiernos locales con una finalidad precisa. El objetivo de esta norma es que los proyectos de desarrollo habilitados por los instrumentos de planeación en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente no afecten los ecosistemas de las áreas naturales protegidas a cargo de la Federación. Sin embargo, esta finalidad se vería desbordada si la prerrogativa federal constituyera un derecho de veto. En este último caso, el artículo 20 BIS, 2, tercer párrafo, dejaría de ser una excepción para convertirse en la regla y, así, indebidamente fuera la Federación la que estuviera a cargo de aprobar todos los

⁵⁰ Véase pág. 8 de la contestación en el expediente de la controversia constitucional 77/2021.

⁵¹ En la sesión de dieciocho de octubre de dos mil dieciocho, en la que estuvo presente el C. Gustavo Olivares Alanís. Véase pág. 9 de la contestación de la demanda en el expediente de la controversia constitucional 77/2021.

⁵² El C. Gustavo Olivares Alanís no firmó el acta de la sesión, pero sí la lista de asistencia. Véase pág. 9 de la contestación en el expediente de la controversia constitucional 77/2021.

⁵³ Véase pág. 10 de la contestación en el expediente de la controversia constitucional 77/2021.

⁵⁴ Esta Segunda Sala no entra, en este apartado, al análisis del proceso de consulta pública del proyecto de programa ahora impugnado. A juicio de este órgano jurisdiccional, la delegación de la Secretaría en Quintana Roo estuvo al tanto del proceso y participó, a través de uno de sus funcionarios, de las etapas iniciales del mismo.

⁵⁵ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

Artículo 20 BIS 2. Los Gobiernos de las entidades federativas, en los términos de las leyes locales aplicables, podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa.

[...]

Cuando un programa de ordenamiento ecológico regional incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa deberá ser elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los gobiernos de las entidades federativas y Municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, previa opinión emitida por los Comités de ordenamiento ecológico territorial correspondientes, en que se ubique, según corresponda.

programas regionales de ordenamiento ecológico cuando existan áreas naturales a su cargo en la demarcación. Al contrario, un entendimiento adecuado de las disposiciones de la Constitución Federal (artículos 124 y 133, ya citados) y de la propia LGEEPA establece que la relación entre la entidad federativa y la Federación es de coordinación y no de supra a subordinación de aquella a ésta.

57. Las consideraciones de este apartado se limitan al caso de estudio. En otras palabras, cuando existe una convocatoria por parte del nivel de gobierno emisor a la SEMARNAT para que ésta participe en la discusión y aprobación de un programa regional de ordenamiento ecológico (dándosele conocimiento del proyecto de dicho programa) y la misma declina la convocatoria, esta omisión por parte de la Secretaría no puede derivar en una invalidez del programa. Esta Segunda Sala no analiza otros supuestos diferentes al que se plantea, por ejemplo, si llegaran a existir conflictos respecto al modo o contenido de la participación de la instancia Federal. En su eventualidad, se deberán analizar los méritos del caso.
58. Por estas razones, esta Segunda Sala concluye que el gobierno del Estado de Quintana Roo sí convocó a la SEMARNAT a través de sus representantes al comité estatal que elaboró el programa ahora impugnado. Por tanto, en este caso, la falta de participación de la SEMARNAT no supone la invalidez de dicho programa.
59. Se reconoce la validez del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado el uno de marzo de dos mil veintidós.
60. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

VIII.3. Estudio de la alegada falta de competencia del Estado de Quintana Roo para emitir el programa impugnado.

61. **Criterio jurídico o ratio decidendi.** El diseño constitucional y legal habilita para que una entidad federativa pueda emitir un programa que contenga las materias de protección al ambiente y desarrollo urbano.
62. El Ejecutivo Federal alega que, mientras que el Estado de Quintana Roo tiene atribuciones para formular un programa de ordenamiento ecológico, esto no implica la emisión del programa impugnado que no se limita a la materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, sino que también abarca el ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
63. En efecto, el artículo 7o de la LGEEPA establece que los estados tienen la facultad de formular, expedir y ejecutar los programas de ordenamiento ecológico del territorio a los que se refiere el artículo 20 BIS 2 de la LGEEPA, primer párrafo,⁵⁶ con la participación de los estados.⁵⁷ La parte actora argumenta que este artículo no habilita a las entidades federativas a emitir instrumentos con objetivos similares, pero que no son propiamente programas regionales de ordenamiento ecológico.
64. El razonamiento del Ejecutivo Federal es infundado. Por un lado, el programa impugnado también se fundamenta en diversos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.⁵⁸ Así, los contenidos relativos a la materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano del programa impugnado tienen su fundamento en las disposiciones que autorizan a las entidades federativas para formular, aprobar y administrar su programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

⁵⁶ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

Artículo 20 BIS 2. Los Gobiernos de las entidades federativas, en los términos de las leyes locales aplicables, podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa.

[...]

⁵⁷ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

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

Artículo 7o. Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

[...]

IX. La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 2 de esta Ley, con la participación de los municipios respectivos;

[...]

⁵⁸ 10, fracción V, 23, fracción II, 28, 29, 30, 92 y 93 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Pág. 77 de la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

65. Por otro lado, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte ha determinado la validez de los instrumentos como los que esta sentencia estudia. Unir la materia de ordenamiento ecológico y territorial en un solo programa fue validado en la controversia constitucional 177/2018.⁵⁹ En efecto, esta Suprema Corte concluyó en aquel precedente que la misma LGEEPA establece un esquema concurrente y homogéneo en todo el territorio nacional, en observancia simultánea de las disposiciones en materia de asentamientos humanos, a la luz del sistema general de planeación del desarrollo nacional.⁶⁰ En este sentido, el artículo 16, segundo párrafo,⁶¹ de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo -que ordena la unificación de la materia de protección al ambiente y desarrollo urbano en un solo instrumento de planeación- fue declarado válido por esta Suprema Corte, pues esta disposición profundiza la coherencia que ambas materias deben tener, de acuerdo con el diseño constitucional y legal.⁶²
66. Por tanto, no asiste la razón al Poder Ejecutivo actor pues, lejos de tratarse de una falta de fundamentación, el Programa impugnado y su contenido está autorizado por la propia LGEEPA. Por estas razones, se reconoce la validez del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado el uno de marzo de dos mil veintidós.
67. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

VIII.4. Estudio sobre la alegada invasión de competencias federales en materia de regulación de dunas costeras, humedales y lagunas costeras, así como en materia de autorización de impacto ambiental.

68. **Criterio jurídico o *ratio decidendi*.** El que una norma haga referencia informativa sobre la conveniencia de determinadas directrices para realizar ciertos proyectos no implica en todos los casos que la autoridad emisora de la norma se imponga como aquella que emitirá las autorizaciones mencionadas. Es válido interpretar que, para ejecutar el Programa impugnado y sus directrices, los operadores jurídicos deban tener en cuenta que existen autorizaciones o permisos competencia de otro nivel de gobierno o instancia distinta. En cambio, si la norma estatal impugnada establece autorizaciones o permisos a cargo de la Federación, tales disposiciones deben declararse inválidas por vulnerar competencias federales exclusivas.
69. El Ejecutivo Federal alega que el programa impugnado pretende regular zonas costeras en dunas, lagunas, humedales y manglares. Lo anterior excede la esfera competencial del Estado de Quintana Roo en perjuicio de la Federación. Por un lado, el Ejecutivo Federal argumenta que el programa impugnado estaría invadiendo una facultad de aquél cuando el cuadro cuarenta y ocho titulado “*CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD*” tiene un apartado llamado “*SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y ECONOMÍA VERDE*” que incluye “*No construir estructuras que interrumpan la dinámica costera en dunas, lagunas y humedales*”. El argumento del Ejecutivo Federal se basa en que, para desarrollar proyectos en dunas costeras, lagunas costeras y humedales, se requiere autorización de la SEMARNAT a través de la evaluación de impacto ambiental.
70. Adicionalmente, argumenta el Ejecutivo Federal que el programa impugnado pretende regular los aprovechamientos que se lleven a cabo en humedales, violando así lo establecido en los artículos 3, fracción XXX, y 86 Bis 1 de la Ley de Aguas Nacionales. Finalmente, el Programa impugnado establece especificaciones sobre la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar. Sin embargo, no respeta las facultades en favor de la

⁵⁹ Controversia constitucional 177/018, Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en lo concerniente a la posible unidad de la materia de desarrollo urbano y equilibrio ecológico en un solo instrumento de planeación.

⁶⁰ Véase, ídem, págs. 84 y 85.

⁶¹ **Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.**

Artículo 16. El ordenamiento ecológico del territorio estatal, se llevará a cabo a través de los programas de ordenamiento ecológico:

I. General del Estado;

II. Regionales, y

III. Locales.

Con el propósito de integrar en un solo instrumento las regulaciones urbanas y ambientales, con una visión y políticas armónicas sobre el uso y aprovechamiento del territorio del Estado, los Programas de Ordenamiento Ecológico General del Estado y Locales mencionados en este artículo, estarán contenidos en el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable y en los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano, según correspondan, a los que se refiere la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.”

⁶² Controversia constitucional 177/2018, pág. 87.

SEMARNAT, establecidas en los artículos 56, 57, 58, 60 Ter y 99 de la Ley General de Vida Silvestre. En concreto, el Poder Ejecutivo Federal se duele del apartado VI.5 denominado “Aspectos normativos para los asentamientos humanos y ejidales” contiene un subapartado VI.5.1. “Criterios para Actividades Turísticas (AT).”, ahí el criterio AT 5 menciona “Restringir la instalación de nueva infraestructura turística en las dunas de playa y manglares, previa justificación técnica que demuestre no alterar ni la estructura ni la función de los ecosistemas”.

71. Esta Segunda Sala concluye que el primer argumento es infundado. Éste pretende la invalidez de la mención en el cuadro cuarenta y ocho del Programa impugnado, que establece “No construir estructuras que interrumpen la dinámica costera en dunas, lagunas y humedales”. La porción impugnada constituye un criterio informativo y no normativo. En otras palabras, esto significa que tal mención solo establece la conveniencia de dejar a salvo la dinámica costera en dunas, lagunas y humedales, pero no crea a favor de las autoridades estatales o municipales una atribución para autorizar el impacto ambiental de proyectos en estas zonas, si la atribución para autorizar dichos proyectos o “estructuras” es de la Federación, como se verá a continuación.
72. Por otro lado, el segundo argumento del Ejecutivo Federal es fundado. Éste avanza la idea de que existe una vulneración de competencias federales al incluir el Estado de Quintana Roo un criterio para: “Restringir la instalación de nueva infraestructura turística en las dunas de playa y manglares, previa justificación técnica que demuestre no alterar ni la estructura ni la función de los ecosistemas” en actividades turísticas. En este caso no se trata de una simple recomendación a los operadores jurídicos, sino que prevé la posibilidad de una justificación técnica cuando no se altere la estructura ni la función de las dunas de playa o de los manglares.
73. Como argumenta el Poder Ejecutivo actor, el artículo 28 de la LGEEPA⁶³ determina para la federación la exclusividad para otorgar la autorización de obras y actividades, mediante evaluación de impacto ambiental, en humedales, ecosistemas costeros, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar. Por tanto, cuando el apartado VI.5 denominado “Aspectos normativos para los asentamientos humanos y ejidales” y subapartado VI.5.1 “Criterios para Actividades Turísticas (AT)” contiene el criterio “Restringir la instalación de nueva infraestructura turística en las dunas de playa y manglares, previa justificación técnica que demuestre no alterar ni la estructura ni la función de los ecosistemas”, está invadiendo la facultad exclusiva de la Federación para autorizar obras y actividades en las dunas de playa y manglares (o humedales).
74. Por estas razones se declara la invalidez del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado el uno de marzo de dos mil veintidós, apartado VI.5 denominado “Aspectos normativos para los asentamientos humanos y ejidales” y subapartado VI.5.1 “Criterios para Actividades Turísticas (AT)” solo por lo que hace al criterio AT 5: “Restringir la instalación de nueva infraestructura turística en las dunas de playa y manglares, previa justificación técnica que demuestre no alterar ni la estructura ni la función de los ecosistemas”.
75. El Poder Ejecutivo actor también hace valer otros argumentos contra la porción normativa impugnada. Sin embargo, una vez que esta Segunda Sala ha determinado la invalidez de tal porción por las razones desarrolladas, no hace falta hacer un análisis a la luz de la Ley General de Aguas Nacionales y la Ley General de Vida Silvestre.
76. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

⁶³ **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.**
(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 23 DE FEBRERO DE 2005)

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

[...]

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

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

[...]

IX. EFECTOS

77. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.
78. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado el uno de marzo de dos mil veintidós, apartado VI.5 denominado "*Aspectos normativos para los asentamientos humanos y ejidales*" y subapartado VI.5.1 "*Criterios para Actividades Turísticas (AT)*" solo por lo que hace al criterio AT 5: "*Restringir la instalación de nueva infraestructura turística en las dunas de playa y manglares, previa justificación técnica que demuestre no alterar ni la estructura ni la función de los ecosistemas*".
79. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos **a partir de la notificación de esta sentencia a las partes de la presente controversia constitucional.**

X. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO. Se reconoce la **validez** del **Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable del Estado de Quintana Roo** y de la **Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial** de la misma entidad federativa, publicados en el Periódico Oficial del Estado el uno de marzo de dos mil veintidós.

TERCERO. Se declara la **invalidez** del **apartado VI.5** denominado "*Aspectos normativos para los asentamientos humanos y ejidales*" y subapartado VI.5.1 "*Criterios para Actividades Turísticas (AT)*" solo por lo que hace al criterio **AT 5:** "*Restringir la instalación de nueva infraestructura turística en las dunas de playa y manglares, previa justificación técnica que demuestre no alterar ni la estructura ni la función de los ecosistemas*", del **Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Sustentable del Estado de Quintana Roo**, publicado en el Periódico Oficial del Estado el uno de marzo de dos mil veintidós.

CUARTO. Esta sentencia surtirá sus efectos al momento de su notificación a las partes de la controversia constitucional, en términos del apartado IX de la misma resolución.

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

Notifíquese; mediante oficio a las partes devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

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

EL LICENCIADO **EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ**, SECRETARIO DE LA SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: **CERTIFICA:** Que la presente copia fotostática constante de veintiséis fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida en la controversia constitucional 77/2022, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en su sesión de once de enero de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a nueve de marzo de dos mil veintitrés.- Rúbrica.