

AVANCES EN LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS AMBIENTALES

Gerardo Israel GORDOA MÁRQUEZ*

Es común escuchar hoy en día temas relativos al medio ambiente, que el cambio climático, la deforestación, el tráfico de vida silvestre, incendios, sequías, contaminación, residuos peligrosos, etcétera.

Vemos con incertidumbre cual será el futuro de nuestras generaciones, a que se enfrentarán en su crecimiento y desarrollo. Los grandes avances de la tecnología en los últimos años muestran pasos agigantados en áreas de las comunicaciones, entretenimiento, medicina, bélicas, desarrollo sustentable; sin embargo, no han sido suficientes para obtener el beneficio real que todos quisiéramos para el cuidado de los recursos naturales.

Si bien podemos ver con optimismo un crecimiento a nivel poblacional en la preocupación del cuidado del medio ambiente, los esfuerzos no han sido suficientes para que los distintos sectores de la actividad económica, social y política entiendan la necesidad de protección del medio ambiente.

En nuestro país la evolución de las leyes ambientales ha sido una constante en las últimas dos décadas; sin embargo, los temas reales de reforzamiento en la aplicación de las mismas, en muchos casos no llegan a un análisis de fondo de los órganos jurisdiccionales, para resolver o establecer criterios claros en las cuestiones de competencias de los diversos niveles de gobierno, ya que en temas ambientales existe concurrencia en su aplicación y defensa.

Verbigracia, los principios relacionados con la protección y preservación del medio ambiente establecidos en los artículos 4o. y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), requieren la participación de todos los niveles de gobierno, por lo cual el artículo 73 constitucional, en su fracción XXIX-G, establece que el Congreso de la

* Subprocurador jurídico en la Profepa y catedrático de Derecho ambiental en distintas universidades.

Unión debe sentar las bases para la concurrencia de la Federación, los estados y los municipios.

Adicionalmente, el artículo 124 de la CPEUM establece que en lo no previsto a la Federación, y por supuesto a los municipios en términos del artículo 115 del citado pacto federal, se deberá de entender asignado a las entidades federativas lo que se conoce como competencia residual, situación que en los temas ambientales, en ocasiones genera confusión incluso en las propias autoridades respecto que les corresponde realizar y que no, en muchas ocasiones, por cuestiones económicas, políticas o sociales, el reforzamiento en la aplicación de la ley se ve minado, ya que ante la posibilidad de conflicto, es sencillo remitir a otras autoridades las problemáticas, pero en caso de beneficios, asumir competencias aun y cuando se carezca de ellas.

Por si esto no fuera poco, vemos que en la práctica algunas leyes estatales incorporan competencias que en rubros se encuentran restringidos a la Federación, o bien, irrogan atribuciones a las autoridades estatales o municipales que confunden aún más, la ya de por sí complicada definición del régimen de competencias en los rubros ambientales.

Sobre este punto, debemos recordar que además de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, existen otros ordenamientos no solamente de corte ambiental que establecen facultades a los diversos órdenes de gobierno que por ende complican la situación.

Si bien es cierto que para determinar la concurrencia de las autoridades en materia ambiental se han promulgado diversas leyes generales, también denominadas leyes marco, es decir, aquellas que establecen facultades para los diversos niveles de gobierno los cuales deberán de actuar de manera coordinada; a pesar de ello, en ocasiones la interpretación y aplicación de dichas disposiciones no es clara.

La indebida interpretación o aplicación de las leyes marco puede dar lugar a la existencia de conflictos entre las diversas autoridades, más aún cuando para la aplicación de dichas leyes, ocupas también la valoración y aplicación de otras, por lo cual el reforzamiento en su debida observancia se torna complejo y en algunos casos un verdadero galimatías.

Ante estas circunstancias, la labor del Poder Judicial de la Federación se torna imprescindible y trascendente, ya que éste en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, es el que puede determinar los alcances de las normas y sus efectos en el ámbito de la aplicación espacial.

De hecho, si dentro de estos conflictos de aplicación e interpretación de las normas nos encontramos en presencia de alguna de las causales a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la CPEUM, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será quien determine a quien le corresponde

la competencia y sobre todo se genere certeza jurídica al gobernado sobre la autoridad competente y por lo tanto de la legalidad de sus actuaciones.

Las controversias constitucionales son una figura de control constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tuvieron su origen en las reformas constitucionales de 1994, mediante las cuales se transformó en un Tribunal Constitucional, ya que a través de esta figura la Corte se convirtió en “un órgano que vigila que la Federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución”.¹

Es de señalarse que si bien las controversias constitucionales ya existían desde 1917, cobran importancia a partir de la reforma de agosto de 1994, así como con la expedición de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 11 de mayo de 1995.

Las controversias se constituyen en un juicio a través del cual un órgano de gobierno busca que se deje sin efectos una actuación de otro órgano de gobierno, por considerar que está actuando más allá de sus facultades, pero además en perjuicio de la esfera competencial que la Constitución le establece a la parte actora.

Por ello, las *controversias constitucionales* se han constituido en un mecanismo idóneo para resolver los problemas derivados de la indebida interpretación y aplicación de las disposiciones que regulan la concurrencia en materia ambiental.

Un ejemplo de lo anterior es la controversia 72/2008 que promovió el secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales en representación del titular del Poder Ejecutivo, ante la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, en la cual se impugnó la invasión a la esfera competencial por parte del municipio de Solidaridad en Quintana Roo, por la emisión del:

Acuerdo aprobado en la Décima Cuarta Sesión Extraordinaria de Cabildo, de cinco de abril de dos mil ocho, que deja sin efecto legal alguno el diverso Acuerdo aprobado en la Quincuagésima Quinta Sesión Ordinaria de Cabildo, de cinco de junio de dos mil siete, por el que se aprueba el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030; así como el anexo que acompaña a dicho Acuerdo y el Programa de Desarrollo Urbano intitulado “Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030”; mismos que se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el nueve de abril de dos mil ocho e

¹ Castro y Castro, Juventino V., “Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 950.

iniciaron su vigencia al día siguiente, sólo por cuanto hace a la incorporación en dicho Programa del Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah.

El análisis de dicha Controversia, resulta trascendental para el quehacer de la Secretaría, ya que en él se aborda el establecimiento, modificación y aplicación de algunos de los instrumentos de política ambiental que establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA), como lo son los programas de desarrollo urbano y los de ordenamiento ecológico del territorio, en los cuales intervienen los tres niveles de gobierno, y en los que también deben de aplicarse disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Es de destacarse que si bien la autoridad federal, es decir, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, es la encargada de realizar el ordenamiento ecológico general del territorio, también lo es que tanto las autoridades locales como municipales podrán hacerlo dentro de sus territorios, pero de manera coordinada con la autoridad federal.

Lo anterior en virtud de que conforme a la LGEEPA el ordenamiento ecológico del territorio se realizará a través de:

- Programa de ordenamiento ecológico general del territorio.
- Programa de ordenamiento ecológico regional.
- Programa de ordenamiento ecológico local.
- Programas de ordenamientos ecológico marinos.

De todos ellos, de acuerdo con el artículo 20 bis 4 de la LGEEPA, será competencia de los municipios la elaboración de los Programas de Ordenamiento Ecológico Local.

A pesar de lo anterior, es de señalarse que de la lectura de los artículos 20 bis 2 y 20 bis 5, fracción V, de la LGEEPA, la competencia local y municipal está restringida a que participe la Federación, cuando existan áreas naturales protegidas a cargo de la misma.

Las áreas naturales a cargo de la Federación, conforme a lo establecido por el artículo 46 de la LGEEPA, son: las reservas de la biosfera; parques nacionales, monumentos naturales; áreas de protección de recursos naturales; áreas de protección de flora y fauna; santuarios y áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

Por lo cual, en caso de que exista una de esas áreas, la determinación de los programas de desarrollo urbano municipales deberá de ser realizada con la participación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En el caso que nos ocupa, el secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales interpuso la controversia constitucional en contra de actos del municipio de Solidaridad, Quintana Roo, mediante los cuales se realizaron modificaciones al Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población Tulum 2006-2030, ampliándose el centro de población para regular el aprovechamiento urbano, comprendiendo parte del Parque Nacional Tulum, así como la zona de monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, con lo cual se consideró se afectó la competencia de la Federación, ya que se trata de áreas naturales protegidas.

Al respecto es de señalarse que mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de abril de 1981, se declaró el parque nacional Tulum a través de un decreto de carácter expropiatorio en términos de la Ley General de Bienes Nacionales.

En consecuencia, el día 31 de agosto de 1981, fue publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo* el decreto por el cual se declaró la existencia del Parque Nacional referido.

Aunado a lo anterior, es de señalarse que el día 8 de diciembre de 1993, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el cual el área conocida como Tulum-Tancah, ubicada en el municipio de Cozumel,² Quintana Roo, fue declarada como Zona de Monumentos Arqueológicos, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

A pesar de la existencia de esos antecedentes y de lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 20 bis 2 de la LGEEPA, el cual a la letra señala:

Artículo 20 bis 2.- Los Gobiernos...

...

Quando 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 los Estados, el Distrito Federal y Municipios en que se ubique, según corresponda.

El cabildo del municipio de Solidaridad, del estado de Quintana Roo, aprobó un acuerdo por el que se modificó Programa de Desarrollo Urbano

² Es de señalarse que hasta antes de 1993 el municipio de Cozumel era uno de los de mayor extensión en el estado de Quintana Roo, y comprendía poblaciones ubicadas en Playa del Carmen, Tulum, Puerto Aventuras y Coba, además de la Isla de Cozumel, por lo cual a iniciativa del entonces gobernador Mario Villanueva el Congreso local creó el municipio de Solidaridad, el cual comprende tanto el parque nacional como la zona de monumentos arqueológicos de Tulum.

del Centro de Población Tulum 2006-2030, ampliando dicho centro de población y regulando el aprovechamiento del Parque Nacional Tulum, así como de la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, para su aprovechamiento urbano, siendo precisamente esa cuestión considerada como una invasión a la esfera competencial de la Federación, ya que se pretende regular el aprovechamiento urbano de áreas naturales protegidas, así como de una zona arqueológica.

Dicha situación resultó fundamental, ya que en ese mismo sentido, en las consideraciones previas para la resolución de la Controversia Constitucional 72/2008, se pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), a través de su ministro ponente Sergio A. Valls Hernández, cuando determinó que de lo establecido en los artículos 4o. y 73, fracción XXIX-G de la CPEUM, se desprende que el Estado, mediante la intervención concurrente de los tres niveles de gobierno en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, tiene el deber de garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable.

Situación que ya se había establecido como una exigencia para el Estado por parte del propio Pleno de la Corte al resolver la controversia constitucional 95/2004.³

Aunado a lo anterior, podemos señalar que el límite de la competencia de las autoridades locales y municipales a favor de la Federación tratándose de zonas y monumentos arqueológicos ya se había determinado por parte de la Corte al resolverse la controversia constitucional número 2/32, que fue sustentada entre la Federación y el gobierno del estado de Oaxaca y de la cual resultó el criterio número 279362, correspondiente a la Quinta Época, emitido por el Pleno, visible en el *Semanario Judicial de la Federación XXXVI*, página 1071, que a la letra señala:

RUINAS Y MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS. Es innegable que los que se encuentran y descubrieren en el territorio de la República, están íntimamente relacionados con la cultura general de sus habitantes, por lo cual la Federación tiene jurisdicción sobre ellos, por virtud de lo dispuesto en el artículo 73 constitucional; *mas como existe la jurisdicción concurrente para legislar en esta materia, tanto por la Federación como por los Estados, es de lógica jurídica que, en caso tal, la jurisdicción corresponderá al poder que haya prevenido en su ejercicio*, y si ninguno lo ha hecho, deberá resolverse atendiendo al interés nacional o local de la cosa sobre que verse la contienda de jurisdicción, para imputar ésta a quien correspon-

³ Controversia constitucional interpuesta por el gobierno del Estado de México, en contra de actos de la Federación a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

da. Es innegable que la Federación ha prevenido en el ejercicio de jurisdicción en materia de ruinas y monumentos arqueológicos, como lo demuestra la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, de 23 de febrero de 1861; algunas resoluciones y circulares de la secretarías de Estado; la Ley de 26 de marzo de 1894; el Decreto de 3 de julio de 1896 y la Ley de 11 de mayo de 1897, que se refiere a propiedad de ruinas y monumentos arqueológicos; la Ley de 18 de diciembre de 1902, que declara las ruinas arqueológicas, bienes de dominio público, y la de 30 de enero de 1930, que legisla sobre la misma materia; en cambio, el Estado de Oaxaca expidió la Ley sobre Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos, hasta el 13 de febrero de 1932, resultando, claramente, que fue la Federación quien previno en el ejercicio de esa jurisdicción. Por otra parte, no puede negarse que todo lo relativo a ruinas y monumentos arqueológicos interesa a toda la nación, y no sólo a los habitantes del lugar en que aquéllos se encuentran, y por este concepto, también corresponde a la Federación la facultad de legislar sobre ellos. No es obstáculo para sostener la teoría anterior, que la facultad de legislar sobre ruinas y monumentos arqueológicos, no conste de manera expresa como reservada a la Federación, en algún texto constitucional, puesto que esa facultad se deduce fácilmente de la misma Constitución, mediante una correcta inferencia, como se ha dicho al hablar sobre las facultades legislativas de la Federación; y como esos bienes, por su misma naturaleza, están fuera del comercio, no han podido constituir un objeto de apropiación particular, por lo que es claro que tampoco han podido salir del patrimonio de la nación, y estando bajo el dominio de ella, como sujeto ésta de derecho público, a la misma compete la jurisdicción y dominio sobre esas ruinas y monumentos arqueológicos, no sólo de los ya descubiertos, sino de los que se descubrieren dentro del territorio de la República, y, por consiguiente, la facultad legislativa sobre ellos. No puede argüirse en contra de esto, que la nación, cuyo carácter de sujeto de derecho público, no puede perder sino con la desaparición misma del Estado Mexicano, está sujeta al derecho privado, en lo que respecta a su dominio o propiedad sobre el territorio nacional, y por lo mismo, en la condición de cualquier particular; porque sobre ser tal doctrina falsa, por implicar la propiedad, cuando se trata de la nación, soberanía, en la República Mexicana la propiedad es de derecho público y la de los particulares sólo una emanación de ésta, que no implica la transmisión al particular, de la soberanía o jurisdicción, toda vez que no se le tramite la autoridad; de aquí que las relaciones de los particulares entre sí y con las autoridades, en lo que toca al derecho de propiedad de aquéllos, se rigen por el derecho privado, a diferencia del derecho de propiedad de los Estados, como entidades soberanas, que se rige por el derecho público. Además, es de observarse que la misma Constitución Política del Estado de Oaxaca, en su artículo 20, reconoce la propiedad patrimonial de la Federación sobre los bienes de que se trata, al establecer que los que originariamente no han sido de la Federación, constituyen el patrimonio de dicho Estado, y como esas ruinas y monumentos arqueológicos están en la misma situación jurí-

dica de los bienes que el artículo 27 constitucional considera de la propiedad original de la nación, es claro que ni conforme a la Constitución de Oaxaca, podrían ser considerados como patrimonio de ese Estado, las ruinas y monumentos arqueológicos existentes en su territorio. A mayor abundamiento, el artículo 132 de la Constitución Federal otorga también jurisdicción a la Federación sobre ruinas y monumentos arqueológicos, pues habiéndose decretado por la Ley de 18 de diciembre de 1902, que esos bienes son de dominio público o de uso común, es evidente que, desde entonces, el Gobierno de la Unión destinó esas ruinas y monumentos a dichos uso y servicio, aparte de que la misma naturaleza de los propios bienes, los coloca en esas condiciones, por lo cual quedan comprendidos en los términos del artículo 132 citado, siendo evidente que la jurisdicción implica, necesariamente, el ejercicio de las facultades legislativas correspondientes; sin que valga alegar que la ley que se interpreta, se refirió sólo a los monumentos y ruinas ya descubiertos y no a los que no lo estaban, pues la ley no hace tal distinción, y la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución, faculta al Congreso para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades concedidas por la misma Carta Fundamental, a los Poderes de la Unión. Ciertamente es que el artículo 132 constitucional previene que para que estén sujetos a la jurisdicción federal los inmuebles que en lo sucesivo adquiriera el Gobierno de la Unión, dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva, pero también es cierto que es manifiesta la inaplicabilidad de esta parte de dicho precepto, a las ruinas y monumentos arqueológicos, *puesto que correspondiendo originariamente a la nación la propiedad de los existentes en su territorio, no podría, en manera alguna, pretenderse que fuera necesario el consentimiento de la legislatura respectiva*, para que surgiera la jurisdicción federal, pues siendo de la nación la propiedad original de esos bienes, no puede decirse que los adquiriera por su descubrimiento, sino que están en su patrimonio aun cuando permanezcan ignorados.

Controversia constitucional 2/32. Entre la Federación y el Estado de Oaxaca. 3 y 17 de octubre de 1932. Mayoría de catorce votos, en cuanto al primer punto resolutive, mayoría de nueve votos respecto de las demás proposiciones. Los Ministros Díaz Lombardo, Calderón y Urbina no asistieron a la sesión en que se decidieron los últimos puntos. Disidentes: De la Fuente y Couto, Guzmán Vaca, Barba y Julio García. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Genealogía:

Quinta Época, Suplemento 1933, página 419.

Ante la existencia de criterios ya definidos respecto a los límites de la competencia de los estados y en particular de los municipios, frente a la Federación, se podía prever que SCJN ya había analizado temas trascendentes y fijando su postura en relación a las competencias de los órdenes de gobier-

no, lo que incluso se corrobora del análisis que en su momento realizó la Corte respecto a la distribución de competencias al tomar en consideración las jurisprudencias con el rubro FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO, SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES, así como FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES; las cuales establecen principalmente que los municipios deberán de actuar conforme a los límites que establezca el Congreso de la Unión en las leyes que se expidan sobre facultades concurrentes, además que sus actos no podrán estar en contra de la CPEUM o de leyes generales o federales.

A pesar de lo anterior la Corte estableció que si bien los municipios gozan de las facultades que le están conferidas en términos del artículo 115 de la CPEUM, en el presente caso las particularmente contenidas en la fracción V, incisos *a*, *b*, *c* y *d*, relativas a la determinación y autorización del uso del suelo, no pueden dejar de aplicar las disposiciones resultado de la determinación de facultades que el Congreso de la Unión expida en términos del artículo 73, fracción XXIX-G, así como aquellas encaminadas a dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4o. de la propia Constitución.

Bajo esa tesitura, cobra importancia lo establecido en el citado artículo 20 bis 2 de la LGEEPA, respecto a que la facultad de los municipios deberá de ser ejercida de forma coordinada con la Federación, lo cual en el caso que nos ocupa, no aconteció, ya que como se advierte de la Controversia Constitucional 72/2008, el cabildo del municipio de Solidaridad, Quintana Roo, modificó unilateralmente un programa de desarrollo urbano a pesar de la presencia de áreas naturales y zonas arqueológicas a cargo de la Federación.

En ese sentido, el Pleno de la SCJN reconoció que conforme al régimen jurídico establecido en la LGEEPA, le corresponde a la Federación a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales el establecimiento, la regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas, y por lo tanto de los Parques Nacionales, los cuales son un instrumento de política ambiental tendiente a cumplir con los principios constitucionales de conservación de los recursos naturales, de protección del medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico en zonas que no han sido significativamente alteradas por la acción del hombre.

Sobre este punto en particular, el Pleno destacó la determinación del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el Juicio de Amparo Indirecto D.A. 167/2011, respecto a que la restauración del equilibrio ecológico no solo es posible en sitios no alterados, ya que la sustentabilidad implica la prevención, la reparación y hasta la represión del daño ambiental, ya que el interés público de que el medio ambiente

sea preservado, le permite a la autoridad ambiental establecer las medidas necesarias para la remediación de los daños ambientales causados, por lo cual no puede tomarse como criterio para mantener la competencia de la Federación, que el área no este impactada, sino en este caso la declaratoria que exista de que se trata de bienes sujetos a jurisdicción federal.

Por lo anterior cobra importancia no solamente la invasión de competencias por parte del municipio de Solidaridad en perjuicio de la Federación, en particular de las que le corresponden a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sino además la trascendencia de dicho acto por las consecuencias que se generaron por dicha modificación al *programa de desarrollo urbano*.

Incluso, en el análisis de la controversia, el Pleno estableció que para entender, de manera completa las consecuencias ambientales de la modificación unilateral efectuada por el municipio de Solidaridad, Quintana Roo, era necesario señalar que conforme al artículo 50 de la LGEEPA, en los Parques Nacionales solo podrán realizarse actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos; sin que se contemple la realización de actividades tendientes a la urbanización como se pretendía en la modificación al Programa de Desarrollo Urbano.

La Corte también destacó que el Decreto por el que, por causa de utilidad pública, se declara parque nacional con el nombre de Tulum, una superficie de 664-32-13 hectáreas ubicada en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de abril de 1981, el Ejecutivo Federal estableció que:

se contempla el establecimiento en el área, de instalaciones adecuadas para que *sin alteración de los ecosistemas propios del lugar*, se facilite a la población el disfrute de las bellezas naturales existentes... es de utilidad pública la protección y conservación del área detallada en el considerando anterior, a fin de que, como Parque Nacional se integre al Sistema de Parques Nacionales para la Recreación, aplicando medidas de regulación, encauzamiento y control que eviten la degradación de las bellezas naturales ahí existentes, permitiendo la entrada a visitantes, pero en forma controlada...

Así las cosas, al ser un área natural protegida y atendiendo a las razones para su constitución, se advierte que no se contemplaba la urbanización de la misma, contrario a lo que se pretendía por el municipio mediante los actos que fueron combatidos mediante la interposición de la controversia

constitucional registrada con el número 72/2008; de donde podemos señalar que la interposición de la controversia no era solamente una cuestión de esfera de competencias, que tuviera una finalidad netamente administrativa, sino que implicaba la realización de acciones tendientes a la protección del medio ambiente, así como a la preservación de los recursos naturales. Ello para dar cumplimiento a la garantía contenida en el párrafo quinto del artículo 4o. de la CPEUM.

De las consideraciones anteriores el Pleno de la Corte determinó que la inclusión del Parque Nacional Tulum en el Programa de Desarrollo Urbano resultaba injustificada ya que contravenía las disposiciones relacionadas a la conservación de los recursos naturales, ya que se estaba promoviendo un esquema de desarrollo regional, mediante la urbanización, contrario a lo previsto en la Constitución, en particular las disposiciones que tutelan el derecho de todas las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar; así como las encaminadas a la conservación de los recursos naturales; así como la competencia de la Federación, establecida en la propia Constitución y en la LGEEPA, para establecer, regular, administrar y vigilar las áreas naturales protegidas de su competencia, como lo son los parques nacionales, en particular el Parque Nacional Tulum.

También es de destacarse que de acuerdo a lo señalado por el Pleno en el análisis de la competencia, se determinó que el municipio de Solidaridad en el estado de Quintana Roo reconoció que el objetivo del Programa de Desarrollo Urbano era la regulación del aprovechamiento urbano de predios, a pesar de que se encontraban en el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, lo cual se determinó de manera arbitraria, ya que no se fundó ni motivó dicha situación, lo cual además se realizó sin tomar en consideración el régimen jurídico de dichos predios.

La Corte sentó un precedente excepcional, ya que entró al análisis de fondo de las cuestiones planteadas, dentro de las cuales pudo abordar que no solo se estaba combatiendo cuestiones de ausencia de motivación y/o fundamentación en el Programa señalado, sino el hecho toral de que se haya cambiado de forma unilateral y arbitraria el uso de suelo, pues al tratarse de terrenos considerados como área natural protegida a cargo de la Federación, su administración y por lo tanto la determinación de su uso está solamente a cargo de la Federación y, en todo caso, de cambiarse el programa de desarrollo urbano, suponiendo sin conceder que existiera un impacto ambiental en la zona, que fuera considerable, el mismo tenía que contar con la participación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de conformidad con el referido artículo 20 bis 2 de la LGEEPA.

También confirmó que el Decreto por el cual se creó el Parque Nacional Tulum tenía el carácter de expropiatorio y que en consecuencia los predios expropiados fueron considerados de uso común y por lo tanto en términos de la Ley General de Bienes Nacionales, forman parte del patrimonio de la Nación, y cuya jurisdicción corresponde a los Poderes de la Unión, no pudiendo en consecuencia el municipio de Solidaridad ejercer actos sobre dichos predios, sumado al hecho de que al momento de ser expropiados se estableció que dichos predios serían destinados al uso público y a la conservación, reforzando por lo tanto su carácter de área natural protegida a cargo de la Federación.

Por lo tanto al ser predios de conservación sujetos a la jurisdicción de la Federación, bajo ninguna circunstancia podría alegarse como excepción que se tratara de áreas naturales que no estaban a cargo de la Federación, en términos de lo dispuesto por el artículo 46 de la LGEEPA.

Un aspecto relevante de la Controversia Constitucional en estudio es el relativo a la propiedad privada que pudiera existir en los predios que mediante el Programa de Desarrollo Urbano se pretendía modificar por parte del municipio de Solidaridad, Quintana Roo, ya que aun en el supuesto sin conceder de que existieran, la Corte determinó que lo que debe subsistir y prevalecer es el régimen jurídico de bienes de la Nación, lo cual los hace inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Lo anterior podría considerarse que implica que cualquier adquisición que se hubiera realizado entre particulares de forma posterior a la fecha de Decreto expropiatorio por el que se constituyó el Parque Nacional, sería nula de pleno derecho, por lo tanto los particulares no podrían alegar que al declararse la invalidez de los actos impugnados mediante la controversia constitucional que nos ocupa, se estarían afectando derechos adquiridos, ya que éstos serían, aplicando el criterio de la Corte, simple y sencillamente inexistentes. También destacó que no puede pasarse por alto el hecho de que conforme al artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones II y III del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a que las sentencias donde se declare la invalidez de los actos, no tendrán efectos retroactivos, por lo cual los derechos de cada uno de los particulares deberá ser analizado en particular, además de ser resueltos por la Federación en ejercicio pleno de su jurisdicción, coordinándose con el estado y el municipio, para su intervención.

Sobre este punto, la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió un voto concurrente, señalando que ese efecto esta más allá de la litis planteada de manera inicial, ya que el mismo se refería única y exclusivamente a inva-

sión de las facultades de la Federación por la modificación a un programa de desarrollo urbano, por pronunciarse sobre áreas de jurisdicción federal.

A este respecto, la resolución emitida por el Pleno de la SCJN podría parecer algo contradictoria, ya que por un lado establece que la situación sobre la ocupación de particulares en la zona que comprende el área natural protegida deberá ser resuelta en plenitud de jurisdicción y antes aun hasta reconoce que la Federación en atención a que *existen ciertos ocupantes de predios dentro del Parque Nacional e, incluso, se han construido y se encuentran en operación algunos hoteles, éstos lo hacen sin tener un título legal idóneo e invadiendo bienes del dominio público de la Federación, actos ilícitos que el gobierno federal se encuentra combatiendo a través de las vías legales correspondientes*; y por otro lado, aduce que en el caso de construcciones privadas la Federación tendría que resolver sobre las cuestiones en materia de impacto ambiental, sin hacer consideraciones sobre la propiedad; de donde se advierte que por un lado reconoce la facultad de la Federación para regular áreas naturales protegidas como lo es el parque Nacional Tulum, pero por otro lado limita su jurisdicción para que se resuelva sin pronunciarse sobre la forma en que se adquirió el predio y coordinándose con el estado y el municipio.

A pesar de dicha discrepancia, se estima que en el caso fue trascendental la determinación de que el municipio de Solidaridad, Quintana Roo, se excedió en el ejercicio de sus facultades, a pesar de que artículo 115 de la CPEUM le permite en términos de la fracción V, incisos *a* y *d*, formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; ello debe de ser conforme a los términos establecidos en las leyes federales, de ahí que cobre importancia la debida determinación de las facultades concurrentes que realice el Congreso en términos del artículo 73, fracción XXIX-G, de la CPEUM.

En el caso que nos ocupa la Corte estableció que el municipio de Solidaridad excedió el ejercicio de su competencia en perjuicio de la Federación, al incorporar a un programa de desarrollo urbano municipal, áreas naturales protegidas y sobre todo permitir la urbanización de las mismas, sin embargo, deja abierta la coordinación entre la Federación, el estado y el municipio, con un probable tema de regularización de los predios ocupados, situación que podría generar a futuro un conflicto en la preservación del área natural protegida.

En el caso, también se emitieron votos concurrentes por el ministro presidente Juan N. Silva Meza, así como por el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

En el caso particular del voto concurrente del ministro presidente, es de señalarse que hace una aclaración acerca de los motivos que dieron lugar a la declaración de inconstitucionalidad, ya que no es por la existencia de bienes de uso común, sino por la pretensión de urbanizar mediante la modificación a un Programa de Desarrollo Urbano, áreas naturales protegidas, las cuales no se encuentran dentro de la competencia municipal, en particular del municipio de Solidaridad, Quintana Roo.

Por lo anterior, la esfera de competencias no se debe por pretender la urbanización de bienes de uso común, sino por que se trata de un área sujeta a protección de carácter medio ambiental que le corresponde a la Federación, de ahí que el voto del ministro presidente sea más bien de carácter aclaratorio, ya que considera que se debe hacer alusión a que se trata de predios de protección ambiental de carácter federal y no que se trata de bienes de uso de la Federación, ya que los predios pudieran ser de particulares y de igual forma estar protegidos ambientalmente.

Esta aclaración es trascendente, ya que lo que hace a los predios sujetos a la protección y competencia de la Federación no es su estatus jurídico, sino su objeto, es decir, tal y como lo precisa el ministro por su vocación, ya que lo que se pretende es la conservación del medio ambiente y para ello podemos estar a lo dispuesto en los artículos 49, fracción XI; 55 Bis y 59 de la LGEEPA, los cuales prevén que dentro de las áreas naturales protegidas estarán las que voluntariamente se destinan para ello, las cuales podrán ser propiedad privada pero por sus características ambientales, se protegen sin que por ello cambien en esencia su régimen de propiedad.

En conclusión podemos decir que la competencia de la Federación se debe no precisamente a su carácter de bienes de uso común, que si bien es un elemento a tomarse en consideración para establecer a quien les corresponde regularlos, no los hace exclusivo de la Federación;⁴ situación que si se puede desprender en razón de su finalidad, aun cuando no podemos pasar por alto que su administración puede ser concurrente.

Respecto al voto del ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, el motivo de la divergencia de su voto se debe a dos aspectos, es decir, al régimen de competencias y la declaración de invalidez para que la Federación ejerza sus atribuciones.

⁴ De acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales, en sus artículos 14 y 15, los estados y aun los municipios, podrán utilizar bienes de dominio público, entre los que se encuentran los bienes de uso común, pero su regulación le corresponde a los Poderes de la Unión.

Acerca de la competencia, el ministro Aguirre Anguiano señala que la regulación ecológica del territorio no es una competencia exclusiva de la Federación, ya que la CPEUM establece la concurrencia y la LGEEPA permite la participación municipal, bajo la figura de la coordinación, en la formulación de los programas sobre áreas naturales protegidas; coordinación que se advierte no solo en el texto constitucional sino que se encuentra establecida en la legislación secundaria específica, es decir, en la Ley General de Bienes Nacionales, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

En particular de lo establecido en la LGEEPA, se advierte que el municipio de Solidaridad, a pesar de tener facultades en materia de regularización urbana, lo realizó sin sujetarse a las modalidades de concurrencia y participación que le resultan aplicables, es decir, la jurisdicción de la Federación, contrario al sentido de la resolución de la controversia constitucional que nos ocupa, no es exclusiva sino que es concurrente y que en todo caso es coordinada por la Federación.

El ministro Aguirre Anguiano hace especial énfasis en su voto concurrente en la realización de convenios de coordinación, para determinar las bases para que se ejecute la concurrencia de facultades, ya que según su voto la concurrencia implica que el municipio tiene facultades, no como las de la Federación, pero si facultades en la materia y que las mismas requieren estar debidamente coordinadas para su ejercicio, lo que en su concepto se refuerza por lo dispuesto por el artículo 11, fracción I, de la LGEEPA, en el cual se establece que se podrán celebrar convenios para que los estados y los municipios puedan participar en la administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas.

Que en el caso, era de señalarse que de acuerdo a la información de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, de un total de 174 áreas naturales protegidas solo en 37 se han celebrado convenios para que su administración se realice por los estados, y si bien los municipios podrán participar en la misma, los convenios se celebran con gobiernos estatales.

Ante la posibilidad, legalmente prevista, de que la administración de las áreas naturales protegidas pueda convenirse sea realizada de forma conjunta por estados y municipios, lo que como hemos señalado sucede en algunas de las áreas naturales protegidas que hasta el momento existen, resulta correcta la determinación e interpretación que sostiene el ministro Aguirre Anguiano, respecto a que las actuaciones del municipio de Solidaridad se realizaron sin cumplir con las reglas de concurrencia, es decir, sin contar con la participación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Natu-

rales, así como del estado de Quintana Roo, ya que modificó un Programa de Desarrollo Urbano, incluyendo un área natural protegida, la cual de manera primigenia pero no en exclusiva está regulada por la Federación.

Bajo esa misma tesis, el ministro Aguirre Anguiano hace la interpretación del artículo 20 bis 5 de la LGEEPA, ya que en el caso de los programas de ordenamiento local se establece una participación conjunta de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, estados y municipios y no de forma exclusiva de la Federación, de ahí que la resolución emitida en la Controversia Constitucional 72/2008, considera hace una interpretación excesiva a favor de la Federación al establecer que la competencia de la regulación de las áreas naturales protegidas es exclusiva.

Hasta este punto podemos considerar que el voto concurrente emitido por el ministro Aguirre Anguiano, aun bajo un análisis distinto, coincide que el municipio excedió sus facultades al regular la urbanización de un área natural protegida, es decir, diferencia entre el ejercicio de una facultad exclusiva de la Federación, y el de una concurrente, que se violó a incumplir las reglas de coordinación que la legislación establece.

Este punto de la coordinación que debe existir entre los gobiernos federal, estatales y municipales en materia de protección del medio ambiente, cobra importancia cuando realizamos el análisis de la segunda parte del voto del ministro Aguirre Anguiano, que también coincide con el voto emitido por la ministra Luna Ramos, en el sentido de que no está de acuerdo con el alcance de la resolución emitida en la Controversia Constitucional número 72/2008, pero no porque concuerde con que se excede, sino que por el contrario el que el alcance o efectos del fallo no fue debidamente determinado, en contravención a lo establecido por el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones II y III del Artículo 105 constitucional.

Como podemos observar, el análisis de fondo de las cuestiones ambientales, incluso ha generado diversas opiniones por los integrantes de nuestro máximo tribunal, situación que implica la necesidad de contar cada vez más con interpretaciones que fortalezcan el ámbito de aplicación espacial de las leyes ambientales.

El criterio sustentado por el Pleno del Poder Judicial de la Federación establece bases sólidas del actuar de los tres niveles de gobierno, lo que permitirá en un futuro evitar que existan cambios radicales en los Programas de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico locales sin cumplir las formalidades de ley, o bien, que invadiendo el régimen de competencia existente se tomen decisiones que afecten los ecosistemas del país.

Actualmente el volumen de asuntos que en materia ambiental se litigan en los diferentes órganos de impartición de justicia, se ha incrementado conside-

rablemente, el actuar de las autoridades federales y estatales en la defensa del medio ambiente, genera cada vez más reacciones de los sectores productivos y sociales del país, con lo cual se ha elevado el interés de los juzgadores en el análisis de todas y cada una de las normas que regulan los recursos naturales y su protección.

El Poder Judicial de la Federación juega un papel fundamental en la interpretación de las normas ambientales, y en la medida que se esté en posibilidad de analizar el fondo de las mismas, se podrá avanzar en la consolidación del reforzamiento de su aplicación.

Es común que los asuntos que se dirimen actualmente en los tribunales sean resueltos por vicios o por la forma de su ejecución, sin considerar que los temas ambientales de suyo implican cuestiones de fondo que atañen a nuestras generaciones presentes y futuras.

Considero que con este tipo de criterios e interpretaciones por parte de los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación se consolidará la defensa de nuestros recursos naturales, ya que el análisis de fondo de estas cuestiones permitirá a la Federación, a los estados y a los municipios tomar un papel preponderante en su protección, pues independientemente de las presiones políticas, sociales o económicas que existan en zonas de alto valor económico, pero con una alta fragilidad ambiental, permitirán actuar en la aplicación oportuna de la legislación, con reglas claras para cada uno de los entes de gobierno.

El desafío de los Poderes de la Unión es responder oportunamente a temas que trascienden a la vida de los seres humanos y de las especies existentes en el planeta, motivo por el cual las reglas claras del juego permitirán cumplir con ese gran reto que tienen las agencias encargadas de verificar el cumplimiento de las leyes en esta materia.